



DET KONGELIGE  
ARBEJDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 33

(2023–2024)

Melding til Stortinget

## En forsterket arbeidslinje

– flere i jobb og færre på trygd







DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 33

(2023–2024)

Melding til Stortinget

---

En forsterket arbeidslinje

– flere i jobb og færre på trygd



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og sammendrag .....</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>Mål og strategier i arbeids-</b>	
1.1	Et trygt og rettferdig samfunn med arbeid til alle .....	7	3.1	<b>markedspolitikken .....</b>	46
1.2	Utfordringer i arbeidsmarkedet ...	9	3.2	Arbeidslinja .....	46
1.3	En forsterket arbeidslinje .....	10	3.3	Arbeidsmarkedspolitikken i en bredere sammenheng .....	48
1.3.1	Sysselsettingsmål .....	10	3.3.1	Virkemidlene i arbeidsmarkeds-	
1.3.2	Arbeids- og velferdsforvaltningens rolle .....	11		politikken og utviklingen av disse .....	51
1.4	Sentrale innsatsområder .....	12	3.4	Organiseringen av arbeids- og velferdspolitikken .....	54
1.4.1	Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak for å få flere i arbeid og færre på trygd .....	12	3.5	Nærmere om arbeidsmarkeds-	
1.4.2	Forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge .....	14	3.6	tiltakene .....	55
1.4.3	Satse på økt kompetanse og mer stabil tilknytning til arbeidslivet ...	15		Arbeidslinja i inntektssikrings-	
1.4.4	Samarbeide om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, helse- og utdanningssektoren .....	15	<b>4</b>	ordningene .....	57
1.4.5	Tilrettelegge for en tillits- og kunnskapsbasert gjennomføring av arbeidsmarkeds-		4.1	Oppsummering av tiltak .....	60
1.5	politikken .....	16	4.1.1	<b>Tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne .....</b>	61
1.6	Kunnskapsgrunnlag og innspill ....	16	4.1.2	Tiltak for å styrke den enkeltes kvalifikasjoner .....	61
1.7	Innsats i flere sektorer – om tilgrensende meldinger .....	17	4.1.3	Arbeids- og velferdsetatens rolle og grenseflater mot utdannings-	
	Regjeringens forslag til tiltak .....	18	4.1.4	myndighetene .....	61
			4.1.5	Utfordringer ved bruk av opplæringstiltak .....	63
<b>2</b>	<b>Sysselsatte og personer utenfor arbeidsmarkedet .....</b>	<b>23</b>	4.1.6	Bedre opplæringstiltak .....	66
2.1	Sysselsetting og arbeidsmarked i Norge .....	23	4.2	Opplæring og utdanning med dagpenger .....	70
2.1.1	Sysselsetting og ledighet .....	23	4.2.1	Nærmere om samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene .....	71
2.1.2	Utviklingstrekk og utfordringer framover .....	28	4.2.2	Utredning av ny dokumentasjons-	
2.2	Barrierer mot deltakelse i arbeidslivet .....	32	4.2.3	ordning for kortere opplæringsløp – minikvalifikasjoner .....	72
2.2.1	Lav utdanning og manglende kompetanse .....	32	4.2.4	Tiltak for å styrke den enkeltes helse og muligheter for deltakelse i arbeid .....	73
2.2.2	Helseutfordringer .....	33	4.3	Personer som trenger både arbeidsrettet bistand og helse-	
2.2.3	Høye krav til produktivitet og kompetanse .....	34	4.3.1	tjenester .....	73
2.3	Personer som står utenfor arbeidslivet .....	35	4.3.2	Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med helsesektoren ....	74
2.3.1	Personer utenfor arbeid og utdanning .....	35	4.3.2	Utfordringer ved kombinerte tjenestetilbud .....	77
2.3.2	Nærmere om unge utenfor arbeid og utdanning .....	38	4.3.1	Tidligere innsats overfor personer i et helseløp .....	78
2.3.3	Stønadsmottakere .....	40	4.3.2	Flere unge i jobb .....	80
2.3.4	Personer med nedsatt arbeidsevne .....	42		Mer tilpassede tjenester for unge .....	82
2.4	Oppsummering .....	43		Arbeidsrettet ungdomsprogram – ny ungdomsytelse .....	83

4.3.3	Tettere samarbeid om unge som har avbrutt eller står i fare for å avbryte videregående opplæring ..	83	5.6	Fleksibilitet i arbeidslivet for personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne .....	115
4.3.4	Bedre samarbeid og samordning mellom arbeid, helse og utdanning om unge med sammensatte bistandsbehov .....	84	5.6.1	IA-avtalens tiltak på virksomhets- og systemnivå .....	115
4.4	Arbeidsrettet innsats for innvandrere .....	84	5.6.2	Økt vekt på ulike former for tilpasninger i arbeidslivet .....	116
4.4.1	Sentrale ordninger for nyankomne innvandrere .....	85	5.6.3	Offentlig sektor skal inkludere flere .....	117
4.4.2	Samarbeid mellom kommunene, utdanningsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten .....	86	5.6.4	Endringer i arbeidsorganisering og oppgavedeling .....	121
4.4.3	Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av innvandrere .....	87	5.7	Oppsummering av tiltak .....	122
4.5	Innsats overfor langtidsledige .....	89	<b>6</b>	<b>Tiltak for at flere arbeidsgivere og arbeidssøkere skal finne hverandre .....</b>	<b>124</b>
4.6	Tiltak for personer med sosiale og sammensatte problemer .....	90	6.1	Arbeidsmarkedet er dynamisk .....	124
4.6.1	Kvalifiseringsprogrammet .....	90	6.1.1	Store jobbstrømmer og høy etterspørsel etter arbeidskraft .....	124
4.6.2	Aktivitetsplikt og tiltak for sosialhjelpsmottakere .....	91	6.1.2	Store arbeidskraftsstrømmer .....	127
4.7	Oppsummering av tiltak .....	92	6.1.3	Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft .....	129
<b>5</b>	<b>Tiltak for å styrke arbeidslivets muligheter til å inkludere .....</b>	<b>94</b>	6.2	Arbeids- og velferdsetatens rolle som arbeidsformidler .....	<b>131</b>
5.1	Muligheter og barrierer for inkludering i arbeidslivet .....	94	6.2.1	Offentlig formidlings- og rekrutteringsbistand .....	131
5.2	Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere om arbeidsinkludering .....	95	6.2.2	Legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked .....	131
5.3	Tilrettelegging i arbeidslivet .....	98	6.2.3	Tjenester som møter arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov .....	132
5.3.1	Bedre bruk av tilretteleggingsordninger over tid .....	101	6.2.4	Private aktørers tjenester .....	132
5.4	Styrke midlertidige arbeidsmarkedstiltak i arbeidslivet .....	102	6.3	Informasjon om arbeidsmarkedet .....	133
5.4.1	Legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd .....	103	6.3.1	Nærmere om ledige stillinger og arbeidssøkere .....	133
5.4.2	Målrettet bruk av arbeidstrening ..	104	6.3.2	Stillinger som ikke lyses ut offentlig .....	134
5.4.3	Økt vekt på oppfølgingstiltak .....	106	6.3.3	Bedre oversikt over behovene i arbeidsmarkedet .....	135
5.4.4	Bedre bruk av arbeidsforberedende trening .....	108	6.4	Formidlings- og rekrutterings-tjenester .....	135
5.4.5	Behov for oppfølging etter ansettelse .....	108	6.4.1	Tilpasset formidlingsbistand til arbeidssøkere .....	135
5.4.6	Økt rom for målrettet kjeding av tiltak og kombinasjoner av tiltak ..	109	6.4.2	Målrettet rekrutteringsbistand til arbeidsgivere .....	136
5.5	Styrke varige arbeidsmarkeds-tiltak i arbeidslivet .....	111	6.4.3	Videreutvikle etatens formidlings- og rekrutteringstjenester .....	137
5.5.1	Økt vekt på inkludering i ordinært arbeidsliv .....	111	6.5	Samarbeid med arbeidsgivere .....	138
5.5.2	Legge til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid .....	111	6.5.1	Tett arbeidsgiverkontakt .....	138
5.5.3	Økt bruk av varig lønnstilskudd ..	113	6.5.2	Mer helhetlige tjenester .....	138
5.5.4	Opptapping av varig tilrettelagt arbeid .....	114	6.6	Bistand ved store omstruktureringer .....	139
			6.7	Arbeidskraftberedskap .....	141
			6.7.1	Behov for arbeidskraft under kriser .....	141

6.7.2	Arbeids- og velferdsetatens ansvar .....	141	7.3.1	Arbeidsmarkedstiltak gir positiv effekt på sysselsetting .....	149
6.7.3	Forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven .....	141	7.3.2	Produksjon, spredning og bruk av kunnskap om arbeidsmarkeds-tiltak .....	149
6.8	Oppsummering av tiltak .....	141	7.3.3	Kunnskapsbasert styring og finansiering av arbeidsmarkeds-tiltakene .....	153
<b>7</b>	<b>Bedre gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken .....</b>	<b>143</b>	7.4	Digitalisering for bedre tjenester..	157
7.1	Tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen .....	143	7.4.1	Digitalisering i Arbeids- og velferdsetaten .....	158
7.1.1	En balansert mål- og resultatstyring .....	144	7.4.2	Utvikling av nye digitale tjenester .....	158
7.1.2	Lokalt handlingsrom for bruk av egen faglighet og kompetanse .....	144	7.4.3	Kunstig intelligens – muligheter og dilemmaer .....	158
7.1.3	Lokal tjenesteutvikling og forsøk med større lokalt handlingsrom ...	145	7.5	Oppsummering av tiltak .....	159
7.2	Bedre informasjon om resultatene av Arbeids- og velferdsetatens innsats .....	146	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>161</b>
7.2.1	Ny indikator kan gi bedre målinger .....	146	8.1	Innledning .....	161
7.2.2	Ny indikator kan supplere kunnskapsgrunnet for tjenesteutvikling .....	147	8.2	Effekter av tiltak og samfunns-økonomiske gevinster .....	162
7.2.3	Ny indikator kan bidra til bedre styring .....	148	8.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag i meldingen .....	165
7.3	Mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak .....	148			







DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 33

(2023–2024)

Melding til Stortinget

## En forsterket arbeidslinje

– flere i jobb og færre på trygd

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 6. september 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

## 1 Innledning og sammendrag

### 1.1 Et trygt og rettferdig samfunn med arbeid til alle

Regjeringens mål er et trygt og rettferdig samfunn med arbeid til alle. I Norge trenger vi at alle som kan jobbe, er i jobb.

Arbeid er viktig for den enkelte. Det gir en inntekt å leve av, tilhørighet og mulighet til å bruke evner og ferdigheter sammen med andre. Arbeid er viktig for oss som samfunn. Det at flest mulig deltar i arbeidslivet er avgjørende for at vi skal kunne løse oppgavene som ligger foran oss og trygge velferden.

For å sikre at flest mulig kan jobbe og kan stå i jobb, legger regjeringen arbeidslinja til grunn. Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle. Den som ikke kan jobbe, skal få inntektssikring og tilgang til tjenester finansiert av fellesskapet. For at dette skal være mulig også de neste tiårene, må flere delta i arbeidslivet.

I denne meldingen vil regjeringen forsterke arbeidslinja ved å legge til rette for en mer aktiv politikk for å få flere i arbeid og færre på trygd. Arbeid er et gode. Arbeid gir inntekt og mulighet for å forsørge seg selv og familien. Det gir mening til tilværelsen og muligheter for mestring. Arbeid kan forbedre helsen og forebygge ensomhet og isolasjon. Hver dag legges grunnlag for læring, utvikling og verdiskaping i kollegafelleskap på arbeidsplasser over hele landet.

Det er en menneskerett å kunne jobbe. Retten til arbeid er nedfelt både i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter og i konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Gjennom Grunnloven § 110 er myndighetene pålagt å «legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Omsatt til dagens virkelighet betyr det at fellesskapet skal stille opp med aktive tiltak for å hjelpe folk i arbeid. Regjeringen ønsker å løfte dette perspektivet framover.

Det er befolkningens arbeidsinnsats som skaper verdier i samfunnet. Humankapitalen er bereg-

net til å utgjøre om lag to tredeler av nasjonalformuen, se Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*.

Arbeidskraften er den viktigste innsatsfaktoren i utvikling og produksjon av varer og tjenester. Ved å knytte til seg arbeidskraft, kan virksomhetene skape og utvikle verdier, og sikre at nødvendige oppgaver blir utført.

I Norge finansieres godt utbygde offentlige velferdsordninger av skatteinntekter. Med høy sysselsetting styrkes mulighetene for å opprettholde og videreutvikle velferdsstatens sikkerhetsnett og tilby gode tjenester til innbyggere over hele landet. Samtidig bidrar flere i arbeid til å redusere ulikhet i befolkningen, styrke likestilling og integrering og motvirke fattigdom.

Det norske arbeidsmarkedet står overfor store endringer. En rivende teknologisk utvikling, blant annet med innfasing av kunstig intelligens, gir store muligheter og noen utfordringer. En kompetent arbeidsstyrke og et omstillingsdyktig arbeidsliv gir et godt grunnlag for å møte endringer. Utdannings- og kompetansepolitikken støtter opp under dette. Arbeidslivet vil trenge både hoder og hender i årene som kommer.

Framover vil befolkningen bestå av flere eldre og en lavere andel personer i yrkesaktiv alder. Det innebærer at det blir relativt færre til å finansiere økte utgifter til velferdsstaten, herunder pensjoner og helse- og velferdstjenester, og at det framover må forventes økende knapphet på arbeidskraft. Samtidig står et stort antall mennesker på utsiden av arbeidslivet. I 2022 var om lag 600 000 i aldersgruppen 18–66 år utenfor arbeid eller utdanning. Blant disse er det flere som vil kunne jobbe dersom forholdene legges til rette for det, og de får tilstrekkelig bistand og støtte. Dette er mennesker med ideer, evner og kompetanse vi som samfunn ikke har råd til å gå glipp av.

Regjeringen vil mobilisere, motivere og kvalifisere flere av dem som står uten arbeid, og styrke deres mulighet til å komme i jobb. Flere skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det skal føres en samlet politikk for at flere arbeidsgivere skal etterspørre arbeidskraften. Det innebærer også å redusere hindre og barrierer for arbeidsgivere som trenger folk til virksomheten, og understøtte virksomhetenes mulighet for å inkludere og kvalifisere personer med den arbeidsevnen de har. Arbeidsmarkedet skal fungere godt. Da må det tilrettelegges for at personer som tilbyr arbeidskraft og arbeidsgivere som trenger den, raskt kan finne hverandre, uten unødige hindre.

Det norske arbeidslivet stiller høye krav til kompetanse og produktivitet. Det har blitt færre

jobber som ikke krever formell kompetanse, og vanskeligere for personer med lite utdanning å få en stabil arbeidstilknytning. Helseutfordringer kan gi den enkelte lavere og mer variabel produktivitet, og det kan skape usikkerhet når arbeidsgivere skal ansette. Faktorer som mangel på kompetanse, svake språkferdigheter, sosiale problemer og helseutfordringer øker risikoen for utstøting fra arbeidslivet og kan gjøre at flere blir gående lenger uten arbeid. For noen gjør flere utfordringer seg gjeldende på samme tid. Da trengs det samarbeid mellom flere sektorer for å finne gode, helhetlige løsninger.

Regjeringen vil legge til rette for tettere samhandling på tvers av sektorer og bedre muligheter for å se ulike virkemidler i sammenheng. Særlig vil et godt samarbeid mellom helse-, utdannings- og arbeidsmarkedssektoren kunne bidra til at flere med sammensatte utfordringer får den hjelpen de trenger for å delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv. For å lykkes med dette, må samarbeidet skje i aktiv medvirkning fra brukerne selv.

Regjeringen vil verne om det seriøse arbeidslivet og motvirke sosial dumping. Økt organisasjonsgrad blant både arbeidstakere og arbeidsgivere er viktig. Regjeringen er opptatt av å sikre trygge forhold for arbeidstakere og bidra til et inkluderende og forebyggende arbeidsmiljø som gjør at flere kan stå lenger i jobb og at færre faller ut. Hovedinntrykket er at det er høy trivsel i norske virksomheter, og at arbeidsgivere, i samarbeid med tillitsvalgte, strekker seg langt for å ivareta og tilrettelegge for de ansatte.

Regjeringen ser stor verdi i et sterkt treparts-samarbeid. Et godt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet er sentralt for å forstå hverandres partsinteresser, og for å utvikle en felles forståelse av utfordringer og løsninger. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller her en nøkkelrolle, og har i samspill med det offentlige en viktig oppgave med å legge til rette for et godt og produktivt arbeidsliv, hvor folk ikke sliter seg ut. Den viktigste inkluderingen er den som skjer på den enkelte arbeidsplassen. Her kan både arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte gjøre en forskjell.

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er, og skal fortsatt være, at arbeidstakere jobber i hele, faste stillinger. Det gir god utnyttelse av arbeidskraften, og sikrer trygghet og forutsigbarhet for den enkelte. Det er mye å hente på at en person går fra deltids- til heltidsarbeid, både for arbeidstakeren selv og for samfunnet. Tilsvarende vil det være mye å hente på at en person går fra å ikke jobbe, til å jobbe *noe*. For personer som står utenfor

arbeidslivet på grunn av omfattende utfordringer knyttet til helse eller annet, kan heltidsarbeid være urealistisk. I en slik sammenheng er det viktig å erkjenne at et fleksibelt og inkluderende arbeidsliv må gi mulighet for tilpasset deltakelse for dem som trenger det, blant annet gjennom deltidsstillinger for personer med nedsatt arbeids- evne. Også innretningen av hjelpetilbud og arbeids- og utdanningsrettede tiltak må i større grad tilpasses slike behov når det er nødvendig.

Over tid har levealderen i Norge økt betydelig, og det er forventet at økningen vil fortsette. Det er bra. De eldre har totalt sett blitt friskere og har bedre funksjon enn tidligere. Det legger til rette for økt deltakelse i arbeidslivet. Utformingen av pensjonssystemet støtter opp under målet om å få flere til å stå lenger i arbeid. Økt levealder og flere friske leveår gir grunnlag for å heve aldersgrensene i pensjonssystemet. Dette er understreket gjennom pensjonsforliket i 2024, hvor det var enighet om at aldersgrensene i pensjonssystemet skal økes i tråd med forslaget i Meld. St. 6 (2023–2024) *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil*, at aldersgrensen i staten skal økes fra 70 til 72 år og at det ikke skal gjeninnføres en plikt til å fratrukke ved oppnådd særaldersgrense for yrker som har dette.

## 1.2 Utfordringer i arbeidsmarkedet

I Norge er sysselsettingen samlet sett relativt høy sammenliknet med mange andre europeiske land. I 2023 var 80,4 prosent i alderen 20–64 år sysselsatt. Året før var om lag 600 000 personer, tilsvarende 17 prosent av alle i alderen 18–66 år, utenfor arbeid eller utdanning. Det høye antallet er bekymringsfullt. Av disse er det flere som kan og vil jobbe.

Ifølge tall fra OECD er både sykefraværet og den samlede andelen mottakere av helserelevante ytelse høyere i Norge enn i sammenliknbare land. Nesten ni av ti av de som mottar en ytelse, mottar en helserelevante ytelse. Det er også en nær sammenheng mellom utviklingen i de helserelevante ytelsene. Om lag 70 prosent av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2023 var registrert med sykepenger i forkant, og de fleste nye uføretrygdede har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger.

Regjeringen vil få flere i jobb og færre på trygd. Flere må kunne kombinere trygd med arbeidsdeltakelse når det er mulig. Det er sløsing med ressurser når folk ikke får brukt den arbeidsevnen de har i arbeidslivet. Det høye antallet som mottar en helserelevante ytelse innebærer et stort tap av arbeidskraft. Det er viktig å unngå frafall fra

arbeidslivet og forebygge innstrømming til de helserelevante ytelsene. Ytelsene må støtte opp under arbeid og aktivitet.

Flere utviklingstrekk skaper utfordringer og kan sette velferdssamfunnet under press. Befolkningsutviklingen går i retning av stadig flere eldre, samtidig som andelen i yrkesaktiv alder reduseres. Framover forventes økende knapphet på arbeidskraft, særlig i distriktene hvor det blir færre folk i arbeidsdyktig alder. I noen kommuner er knappheten allerede merkbar. Det forventes heller ingen drahjelp fra de yngste årsklassene. Det fødes færre barn. Det er nedadgående fruktbarhet i hele Norden og andre vestlige land, og i Norge var fruktbarheten i 2023 på 1,4 barn per kvinne.

Med flere eldre i befolkningen vil etterspørselen etter helse- og velferdstjenester øke. Samtidig står det færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist; i dag er forholdstallet fire – i 2060 vil det være to. Det vil skape utfordringer for tilbud og finansiering av tjenestene. Helsepersonellkommissjonen har tidligere gjort det klart at personellmessige begrensninger i større grad vil prege helse- tjenestene framover, se NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. I Perspektivmeldingen som peker framover mot 2060, betegnes knappheten som en kamp om arbeidskraften. Vi kan heller ikke forvente å løse utfordringen gjennom innvandring.

I dag har mange bedrifter et udekket behov for arbeidskraft, samtidig som mange personer står uten jobb. I 2023 var det til enhver tid mer enn 100 000 ledige stillinger, samtidig som et langt høyere antall personer sto utenfor arbeidslivet. Det er flere og sammensatte grunner til at det på samme tid kan være et stort behov for arbeidskraft i bedriftene, og at mange ikke er i arbeid. Det kan blant annet skyldes helseproblemer, preferanser, eller arbeidsgiveres tilbakeholdenhet med å ansette personer med lavere eller antatt lavere produktivitet. Det kan også skyldes diskriminering. Ofte er likevel hovedproblemet et manglende samsvar mellom den kompetansen arbeidslivet trenger, og den kompetansen arbeidskraftreserven har.

I flere sektorer og yrker vil etterspørselen etter kompetent arbeidskraft trolig bli større enn det tilbudet som er tilgjengelig. Blant annet anslås behovet for fagarbeidere og helsepersonell å være større enn yrkesaktive med denne kompetansen framover. Viktige omstillinger, som det grønne skiftet, vil kreve endret og styrket kompetanse. Den teknologiske utviklingen vil også prege samfunnet og arbeidsmarkedet sterkt i årene som

kommer. Mangel på kvalifikasjoner og økende krav til omstilling er sentrale utfordringer for samfunnet vårt.

Grupper som unge, innvandrere, eldre og personer med lav formell kompetanse og helseutfordringer kan være særlig utsatt for å falle ut av arbeidslivet ved omstillinger. Samtidig kan det være en utfordring at jobbmarkedet for en del utsatte grupper, blant annet innvandrergupper, er mest tilgjengelig i de delene av arbeidslivet som preges av svake lønns- og arbeidsvilkår og lav organisasjonsgrad.

Krig, kriser og uforutsette hendelser påvirker arbeidsmarkedet. Koronavirusutbruddet, som for alvor traff Norge i 2020, ga store utslag. Omfattende smitteverntiltak ga omfattende konsekvenser for flere sektorer, og førte til en betydelig økning i antall permitteringer og ledige, særlig i perioder i 2020 og 2021. Selv om arbeidsmarkedet tok seg opp relativt raskt etter det, ga erfaringene viktige påminnelser om sårbarheter og betydningen av beredskap og krisehåndtering på tvers av sektorer. Samtidig viste evnen til å håndtere krisen oss betydningen av verdier ved det norske samfunnet, blant annet et godt trepartssamarbeid.

Russlands fullskala invasjon av Ukraina fra februar 2022 har ført over seks millioner mennesker på flukt fra landet. Siden krigsutbruddet og fram til august 2024, har over 70 500 ukrainske fordrevne blitt bosatt i Norge. Mange av disse trenger hjelp og støtte for å komme i jobb eller utdanning, forsørge seg selv og delta i det norske samfunnet. Integreringspolitikken er viktig for å få til dette.

En ny sikkerhetspolitisk situasjon krever at mer av samfunnets ressurser blir brukt på forsvar og beredskap. En styrket beredskap og forsvarsevne vil kreve både kompetanse og arbeidskraft i årene framover.

Knapphet på arbeidskraft stiller krav til innovasjon, teknologi og nye måter å organisere og utføre arbeid på. Men først og fremst må behovet for arbeidskraft møtes gjennom å ta alle landets arbeidskraftsressurser i bruk. Det er hovedtema for denne meldingen.

### 1.3 En forsterket arbeidslinje

Arbeidslinja har ligget til grunn for arbeids- og velferdspolitikken gjennom flere tiår ved at virkemidler og velferdsordninger utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle. Sentralt i arbeidslinja står:

- At det føres en økonomisk politikk som bidrar til høy sysselsetting.
- At det føres en aktiv politikk for inkludering av flere i arbeidslivet.
- At arbeidslivet legger forholdene til rette for at folk kan stå i arbeid.
- At det skal lønne seg å jobbe.

Regjeringen vil forsterke arbeidslinja gjennom å føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik. Arbeidsmarkedspolitikken skal gi høy deltakelse i arbeidslivet og legge til rette for at virksomhetene får tak i den arbeidskraften de trenger. Den skal motvirke uønsket avgang fra arbeidslivet og støtte opp om at folk blir værende i jobb. Samtidig skal kompetanse vektlegges i større grad, også som en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken. Økt kompetanse er viktig for bedriftene og vil gi den enkelte bedre utsikter til varig jobbtilknytning. Velferdsstatens inntektssikringsordninger skal støtte opp under arbeid og aktivitet. Flere med helseutfordringer skal kunne delta i arbeidslivet med de forutsetningene de har. Det innebærer blant annet å endre fokus fra begrensninger, til muligheter for arbeid og aktivitet – og sikre tilbudet om nødvendig hjelp til å oppnå dette. Samtidig skal de som ikke har mulighet til å motta egen inntekt fra arbeid være trygge på at fellesskapet stiller opp. Velferdsstaten og arbeidslinja hører sammen. Det er nettopp ved at flere jobber, at de som ikke *kan* jobbe, sikres trygghet og velferd. Det må vi holde fast på. På denne måten blir et mål om høy sysselsetting også et uttrykk for ambisjoner om å trygge og styrke velferdsstaten.

Gratis utdanning, helsehjelp og godt utbygde velferdsordninger er sentrale byggesteiner i det norske samfunnet, som det store flertallet slutter opp om. For å få til en bærekraftig finansiering framover, må flere arbeidskraftsressurser tas i bruk. Regjeringen vil mobilisere, motivere og kvalifisere flere av dem som står uten arbeid og styrke deres muligheter til å komme i jobb. Når vi lykkes med å hjelpe flere til å komme inn i jobb og få stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet, lykkes vi også med å redusere knappheten på arbeidskraft.

#### 1.3.1 Sysselsettingsmål

Regjeringens overordnede mål for den økonomiske politikken er høy og stabil sysselsetting. Høy sysselsetting gjør at mange er med å finansiere offentlige tjenester og velferdsgoder. Dette er avgjørende for å sikre den norske velferdsstaten.

Med høy sysselsetting vil det også være mindre behov for å omfordele fra de som er i jobb, til de som ikke er i arbeid, slik også St.meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldingen* slo fast. For å nå dette overordnede målet må det føres en aktiv og langsiktig politikk.

Regjeringen har satt et konkret og ambisiøst mål for utviklingen i sysselsettingen framover. Innen 2030 skal sysselsettingsandelen i Norge øke til 82 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–64 år. Innen 2035 skal sysselsettingen øke ytterligere til 83 prosent for samme aldersgruppe. Målet er også omtalt i Perspektivmeldingen.

Flere andre land har egne sysselsettingsmål. I EU er målet at 78 prosent i aldersgruppen 20–64 år skal være sysselsatt i 2030.

Ved å knytte måltallet til en felles aldersgruppe, blir det lettere å følge utviklingen og sammenlikne mellom land. Samtidig er det viktig for regjeringen å understreke at mål om økt sysselsetting også skal omfatte de som er over 64 år, selv om disse ikke inngår i det tekniske måltallet. Regjeringen er opptatt av å føre en politikk som gjør det mulig og attraktivt å stå lenger i jobb. Senioresenes kompetanse, erfaring og kapasitet skal verdsettes i arbeidslivet.

Med en ambisjon om økt sysselsetting vil regjeringen ta utgangspunkt i utfordringsbildet, og samtidig peke ut en tydelig retning og ambisjon for veien videre. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og framover må den forvaltes og utnyttes bedre.

Sysselsettingsmålet synliggjør et behov for bred og langsiktig innsats. Skal målet nås, må flere politikkområder og aktører trekke i samme retning. Arbeids- og velferdsforvaltningen vil spille en viktig rolle i dette arbeidet.

### 1.3.2 Arbeids- og velferdsforvaltningens rolle

Arbeidsmarkedet er i kontinuerlig omstilling. Jobber skapes, endres og legges ned. Fra 2023 til 2024 startet over 800 000 personer i ny stilling, og nær like mange sluttet i en stilling. Mange skifter jobb, noen mister jobben, men de fleste finner seg raskt en ny. Ofte er det først når den enkelte ikke kommer i arbeid på egenhånd, og blir stående uten jobb og inntekt over tid, at det er aktuelt å ta kontakt med et NAV-kontor. Arbeidsgivere som ikke får dekket sitt rekrutteringsbehov kan også kontakte NAV-kontoret.

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av et partnerskap mellom stat og kommune. Kommu-

nens rolle i partnerskapet er avgjørende for å sikre velfungerende NAV-kontor, som leverer helhetlige tjenester til brukere over hele landet. De kommunale sosiale tjenestene i NAV-kontoret skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse og bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte.

Forvaltningen spiller en nøkkelrolle i gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken og praktisering av arbeidslinja. Den skal fremme overgang til arbeid og aktivitet, og samtidig bidra til økonomisk og sosial trygghet. Alle som støtter opp om å ta arbeidskraftreserven i bruk, bør ha forståelse for det viktige oppdraget arbeids- og velferdsforvaltningen utfører på vegne av fellesskapet. Både innsats og virkemidler bør gjøres bedre kjent for å sikre en god utnyttelse og bruk av ordningene.

Arbeids- og velferdsetaten, som er den statlige delen av forvaltningen, skal sørge for at brukere får god informasjon om jobbmuligheter og tilbud om veiledning. Etaten skal ha tett kontakt med både brukere og bedrifter. Den skal også vurdere, i samarbeid med den enkelte og basert på en behovs- eller arbeidsevnevurdering, om det er nødvendig og hensiktsmessig å tilby arbeidsmarkeds tiltak. Arbeidsmarkeds tiltak skal bidra til å styrke den enkeltes muligheter til å få eller beholde arbeid. Det kan skje blant annet gjennom arbeidstrening, lønnstilskudd, oppfølging eller opplærings tiltak. De som fyller kriteriene, kan også motta ytelser. Flere ytelser har aktivitetskrav som skal fremme arbeid og aktivitet.

Regjeringen vil legge grunnlag for at flere som trenger det kan få oppfølging, tilrettelegging, kvalifisering og tiltak som gjør at de kan delta i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til det i samarbeid med skole, utdanningsinstitusjoner og helsevesen. Fylkeskommunen spiller en viktig rolle gjennom sitt ansvar for regional kompetansepolitikk, videregående opplæring, fagskoleutdanning og karriereveiledning.

Samarbeidet med arbeidslivet er avgjørende både for tiltaksgjennomføring og ansettelser. For å formidle og inkludere flere i arbeidslivet, må arbeidslivets behov for kompetanse og arbeidskraft være styrende. Samtidig må arbeidslivet i større grad inkludere og ansette personer med den arbeidsevnen de har. Både private, frivillige og ideelle aktører er viktige samarbeidspartnere. Det er også partene i arbeidslivet. Offentlig sektor er en stor arbeidsgiver med et samfunnsoppdrag som gir sektoren et spesielt ansvar for inkludering.

## 1.4 Sentrale innsatsområder

For å få flere i arbeid og innfri ambisjonene vi har satt oss, vil regjeringen invitere Stortinget til en kraftfull arbeidsmarkedspolitisk innsats. Regjeringen vil i denne meldingen særlig løfte fram følgende innsatsområder:

- Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak for å få flere i arbeid og færre på trygd.
- Forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge.
- Satse på økt kompetanse og mer stabil tilknytning til arbeidslivet.
- Samarbeide om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren.
- Tilrettelegge for en tillits- og kunnskapsbasert gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken.

### 1.4.1 Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak for å få flere i arbeid og færre på trygd

Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken. Tiltakene skal forbedre den enkeltes arbeidsevne og muligheter i arbeidsmarkedet. Bruk av arbeidsmarkedstiltak skal også senke terskelen for å komme inn i arbeidslivet og understøtte arbeidsgiveres evne til å inkludere flere i virksomheten.

De fleste studier finner at arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på sysselsetting. Effekten varierer med ulike tiltakstyper og målgrupper. Særlig har tiltak som lønnstilskudd og opplæring vist gode resultater.

Samfunnsøkonomiske analyser av norske data tyder på at mange tiltak også er lønnsomme. En utfordring i slike vurderinger er at sammenhengen mellom utgifter til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak og gevinstene satsingen genererer i form av overgang til arbeid, økte skatteinntekter, reduserte trygdeytelser mv. kan være krevende å måle. Ofte blir gevinstene synlige først over tid. Det gjelder for eksempel utdanningstiltak, der en relativt lang investeringsperiode ser ut til å kaste mye av seg på lengre sikt. Derfor er det viktig å både tenke og satse langsiktig. For samfunnet er den arbeidsrettede innsatsen en investering for å oppnå økt deltakelse i arbeidsstyrken, flere i arbeid og færre på trygd.

Regjeringen vil styrke den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen og trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak, slik at en større andel av dem som står utenfor får tilbud om kvalifisering

og bistand til å komme i jobb. Det er i tråd med Sysselsettingsutvalgets anbefaling, se NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*.

Opptapping og forbedring av bruken av arbeidsmarkedstiltak vil legge til rette for å få flere i arbeid og færre på trygd. Samtidig må NAV-kontorene ha tilstrekkelig med personellressurser til å gi god oppfølging til både brukerne og arbeidsgivere som tar imot tiltaksdeltakere. Regjeringen vil også vurdere å styrke oppfølgings tiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi.

#### *Arbeidsrettet hjelp til flere, kortere ventetid og nye forsøk med lønnstilskudd*

Flere som sliter med å komme i arbeid, vil ha god nytte av arbeidsmarkedstiltak. Gjennom å trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak, kan Arbeids- og velferdsetaten hjelpe flere til å komme i jobb.

Tiltak vil redusere hindringer som gjør det vanskelig å få innpass i arbeidslivet. En opptapping av tiltak kan blant annet legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd og opplæring til flere som trenger det, for eksempel gjennom fag- og yrkesopplæring. Flere tiltaksplasser vil gi rom for mer målrettet kjeding og samtidig bruk av tiltakene («tiltakspakker»), slik at deltakerne skal få en mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Kjeding innebærer at flere tiltak settes sammen i en rekkefølge basert på brukerens bistandsbehov og muligheter for å komme i jobb. En kjede kan for eksempel bestå av arbeidstrening for utprøving og arbeidserfaring, etterfulgt av midlertidig lønnstilskudd ved ansettelse.

Styrking av arbeidsmarkedstiltakene kan bidra til å redusere ventetiden fra vedtak om tiltak til faktisk iverksettelse. Det vil ha positiv betydning for grupper med nedsatt arbeidsevne som har lange, passive perioder før tiltaksdeltakelse. Det vil også gi mulighet for i større grad å vurdere arbeidsrettet aktivitet tidligere i helseforløp, blant annet gjennom økt bruk av tiltak for sykmeldte som trenger det. Regjeringen vil forebygge at flere enn nødvendig går fra sykepengen til arbeidsavklaringspenger og videre til uføretrygd.

For å lykkes med å få flere inn i jobb, må Arbeids- og velferdsetaten rette oppmerksomhet mot hva arbeidsgivere trenger for å inkludere. Ordinært arbeidsliv skal i større grad benyttes som tiltaksarena og for opplæringsformål. Virkemidler som kan støtte opp under inkludering må gjøres bedre kjent for arbeidsgivere.

Et arbeidsliv med knapphet på arbeidskraft, kan gi nye muligheter til å inkludere personer

som i utgangspunktet står lengre fra arbeidslivet. Flere med varig nedsatt arbeidsevne skal kunne delta i arbeid, og kombinere trygd med jobb. Regjeringen vil øke bruken av varig lønnstilskudd som alternativ til uføretrygd og overfor uføretrygdede. Regjeringen vil også vurdere muligheter for oppfølging over lengre tid i tiltaket.

For at det i større grad skal lønne seg å jobbe kombinert med uføretrygd, vurderes endringer i regelverket. Regjeringen vil også vurdere å utvide retten til hjelpemidler i arbeidslivet for uføretrygdede.

Når en person innvilges uføretrygd, betraktes vedkommende som «ferdig avklart» og vurderes ikke lenger med tanke på arbeidsrettet oppfølging. Arbeids- og velferdsetaten erfarer likevel at flere unge med uføretrygd ønsker å prøve seg i arbeid etter at det har gått noe tid. Det er utfordrende for NAV-kontoret å komme i kontakt med målgruppen dersom de ikke aktivt oppsøker hjelp. Regjeringen vil derfor vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging. Det understrekes at retten til uføretrygd skal ligge fast.

For unge som står langt unna arbeidslivet kan det være behov for inkluderings tiltak som gir både arbeidsgiver og arbeidstaker forutsigbarhet over en lengre periode. Regjeringen vil iverksette et forsøk med fireårig lønnstilskudd for utsatte unge som står i fare for å bli uføretrygdet, eller som allerede er uføretrygdet. Forsøket kan inkludere både offentlige og private virksomheter. Lønnstilskuddet skal kunne kombineres eller kje-des med andre tiltak som arbeidstrening, oppfølging, mentor og opplæring. Ved bruk av lønnstilskuddet skal det legges opp til en regulert nedtrapping av kompensasjonen. Forsøket rammes inn slik at det også stilles konkrete forventninger til arbeidsgivere om fast ansettelse etter tilskuddsperioden.

Regjeringen vil også vurdere endringer i tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT), blant annet knyttet til om oppfølging i tiltaket også bør kunne skje etter at deltakeren er ansatt. Det vil også vurderes endringer i AFT som kan gi muligheter for fag- og yrkesopplæring som leder fram mot et fagbrev. Tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) skal trappes opp med om lag 2 000 plasser i løpet av perioden 2024–2027. Deltakere på VTA i ordinært arbeidsliv skal tilbys tettere oppfølging i tråd med anmodningsvedtak fra Stortinget.

Regjeringen vil styrke innsatsen for økt inkludering i offentlig sektor. Både stat og kommune er store arbeidsgivere med et betydelig arbeids-

kraftsbehov. I 2024 er det stilt krav til statlige virksomheter om en positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og personer med langt fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Virksomhetene skal rapportere på måloppnåelse. Traineeprogrammet i statlig sektor videreføres. Regjeringen vil igangsette et arbeid for å utrede ytterligere og sterkere tiltak for inkludering i staten. Regelverket for statsansatte skal gjennomgås for å vurdere om det i tilstrekkelig grad legger til rette for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Samtidig vil regjeringen legge bedre til rette for økt inkludering i kommunal sektor. Det foregår allerede mye bra inkluderingsinnsats i kommunene, men potensialet er større og behovet for arbeidskraft framover vil være betydelig. Regjeringen vil derfor ta sikte på å etablere et forsøk med lønnstilskudd i utvalgte kommuner som skal gi flere som står utenfor arbeidslivet mulighet for å jobbe, enten i nye kommunale stillinger som et resultat av oppgavedeling, eller i etablerte stillinger. Det kan bidra til å løse viktige oppgaver og skape bedre velferd samt støtte opp om inkluderingsarbeid som allerede pågår i kommunene. Prosesser med arbeids- og oppgavedeling aktualiseres stadig mer i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft.

#### *Mer målrettet og stabil tiltaksbruk*

Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak har blitt trappet opp og ned avhengig av situasjonen i arbeidsmarkedet. Ser en bakover i tid, har budsjetttrammene økt når ledigheten var høy og blitt redusert igjen i høykonjunktur, når ledigheten var lav.

Arbidsmarkedstiltak benyttes i dag langt mer overfor personer med nedsatt arbeidsevne enn ledige. Om lag åtte av ti tiltaksdeltakere har nedsatt arbeidsevne, og gruppen er mye større enn de ledige. I 2023 var det i gjennomsnitt over 212 000 personer med nedsatt arbeidsevne, mot nær 64 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne har også gjennomgående større behov for bistand for å komme i arbeid. Samtidig påvirkes utviklingen i antall personer i denne gruppen mindre av konjunktorene enn blant arbeidssøkere.

Forskning tyder på at arbeidsmarkedstiltak gir bedre effekt på deltakernes jobbtilknytning i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Et stort behov for arbeidskraft kan gjøre virksomheter mer inkluderingsvillige. Det kan forsterkes når konkurransen om arbeidskraften er større. I perioder med høy

etterspørsel kan det også være mindre fare for å fortrenge annen arbeidskraft ved bruk av tiltak.

Store opp- og nedtrappinger i bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak kan føre til dårligere tilpasset tiltaksbruk og mindre effektiv utnyttelse av bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Det kan i forbindelse med nedtrapping være nødvendig å gjøre størst endringer i omfanget av tiltakstyper som har høy månedspris og kort bindingstid. Dermed kan store variasjoner i tiltaksbevilgningen gjøre at tilbudet til brukerne blir mindre tilpasset den enkeltes behov. Det er også krevende for leverandører av arbeidsmarkedstiltak å håndtere usikkerhet og store svingninger i volum. Det kan gi lavere kvalitet på tjenestene.

Regjeringen vil legge mer vekt på den samlede samfunnsøkonomiske effekten av arbeidsmarkedstiltakene, og gi Arbeids- og velferdsetaten mer stabile rammer å forholde seg til. Det er også i tråd med forslagene i en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak som ble gjennomført av Oslo Economics, Proba Samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023).

Arbeidsmarkedstiltakene organiseres og framskaffes ulikt. Med framskaffelser mener vi her at tiltak blant annet kan etableres direkte hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv, kjøpes i henhold til anskaffelsesregelverket, produseres i Arbeids- og velferdsetatens egenregi eller kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Valg av framskaffelsesmetoder påvirker hvilke aktører som finnes i markedet og har betydning for priser, kvalitet og tilgjengelighet. Regjeringen vil sikre bedre faglig grunnlag for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes. Det skal bidra til god kvalitet og tilgjengelighet lokalt.

#### 1.4.2 Forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge

Det store flertallet av unge deltar i utdanning eller arbeidsliv. Andelen unge som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring er lavere i Norge sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Likevel er det særlig bekymringsfullt når unge faller utenfor. Denne gruppen har potensielt et langt arbeidsliv foran seg. Mange år uten inntektsgivende arbeid vil innebære et stort tap, både for den enkelte og for samfunnet.

I 2022 utgjorde unge i alderen 18–29 år utenfor arbeid og utdanning om lag 107 000 personer. Det har vært en økning i andelen unge som mottar helserelevante ytelse gjennom de siste ti årene, og andelen unge uføre er doblet i perioden. Noe av økningen kan ses i sammenheng med at psy-

kiske plager og lidelser er blitt mer utbredt blant unge. Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger under 30 år er andelen med psykiske lidelser om lag 70 prosent, og den er høy også blant unge uføre.

Regjeringen har som mål at flere skal få oppleve god psykisk helse og livskvalitet. Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse 2023–2033* inneholder flere viktige tiltak for å få til dette, og meldingen framhever forebygging, tidlig innsats og innsats på tvers av sektorer.

Regjeringen styrker innsatsen for at unge som trenger arbeidsrettet bistand for å komme i arbeid fanges opp tidlig. De unge skal tilbys systematisk hjelp som er tilpasset deres behov og bidrar til overgang til arbeid eller utdanning. Fra 1. juli 2023 innførte regjeringen en egen ungdomsgaranti i Arbeids- og velferdsetaten. Hensikten er å tilby de unge tidlig, tett og tilpasset oppfølging fra en fast veileder i Arbeids- og velferdsetaten, så lenge de trenger det.

Regjeringen prioriterer innsats overfor unge. Vi vil videreføre ungdomsgarantien og legge til rette for at flere kommer i arbeid. Det innebærer blant annet å utvikle lokale, arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner og utvikle modeller for kvalifisering og opplæring på arbeidsplassen for utsatte unge. Det handler også om at Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide lokalt med aktører som fylkeskommunen, skolen og eventuelt kommunen om å forebygge frafall og bidra til tilbakeføring til videregående skole for unge som har falt ut. I tillegg vil regjeringen starte opp et forsøk med nytt ungdomsprogram.

#### *Arbeidsrettet ungdomsprogram – ny ungdomsyttelse*

Regjeringen vil iverksette forsøk med et nytt ungdomsprogram i Arbeids- og velferdsetaten. Programmet skal gi tett oppfølging og stille høye krav til arbeidsrettet aktivitet, blant annet i form av deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Formålet med det nye ungdomsprogrammet er å øke overgangen til jobb og utdanning, samtidig som det skal forebygge og begrense tilstrømmingen til helserelevante ytelse. Forsøket ses i sammenheng med ungdomsgarantien. Nærmere avgrensning av målgruppen, kriterier for tildeling og nivået på inntektssikringen vil vurderes nærmere.

I den offentlige debatten har flere stilt spørsmål ved om årsaken til den høye andelen unge som mottar helserelevante ytelse kan ligge i ytelsessystemet. For unge uten arbeidserfaring, er dagpenger ved arbeidsledighet en lite aktuell ytelse, fordi det stilles krav til tidligere arbeidsinn-



tekt. Det kan gjøre at flere vurderes for arbeidsavklaringspenger, og dermed øke risikoen for at for mange unge kommer inn i et forløp med fokus på helsemessige begrensninger. Det er uheldig dersom arbeidsavklaringspenger framstår som den eneste muligheten unge uten rett til dagpenger har for en forutsigbar og god inntektssikring. På denne måten kan et ledighetsproblem dreies over til et helseproblem, gjerne omtalt som «medikalisering». Medikaliseringen kan skape feller og redusere de unges innsats for å få en ny jobb – samtidig som det kan øke presset på å fastslå og dokumentere sykdom.

For å møte denne utfordringen ønsker regjeringen gjennom forsøk å teste ut et tidsavgrenset ungdomsprogram med rett til en statlig finansiert inntektssikring, hvor nedsatt helsetilstand ikke er et inngangsvilkår. Deltakelse i programmet skal være på tilnærmet fulltid og inntektssikringen forutsetter at aktivitetene gjennomføres. Forsøket med ungdomsprogram skal evalueres.

Regjeringen vil også gjennomføre en egen områdegjennomgang av de helserelevante ytelsene, og vil i lys av denne gjennomgangen vurdere tiltak som skal bidra til å redusere tilgangen til og gi økt overgang fra helserelevante ytelser til arbeid.

#### **1.4.3 Satse på økt kompetanse og mer stabil tilknytning til arbeidslivet**

Flere sektorer vil ha et økende behov for kompetanse og arbeidskraft framover. For å møte behovet, må større deler av arbeidskraftreserven tas i bruk, og flere må utvikle kvalifikasjoner som trengs i arbeidsmarkedet.

Regjeringen legger til rette for at flere kan få mulighet til å tilegne seg nødvendig kompetanse. En kompetent arbeidsstyrke er nødvendig for å sikre et høyproduktivt arbeidsliv, styrke arbeidslinja og understøtte viktige omstillinger knyttet til ny teknologi og det grønne skiftet. For de som mangler kompetanse, kan formell utdanning bedre mulighetene for å få jobb, og sikre en mer robust arbeidstilknytning. Særlig er det utfordringer i arbeidsmarkedet for dem som mangler videregående opplæring. Framover forventes stor etterspørsel blant annet etter personer med fag- eller svennebrev.

For flertallet gir det ordinære utdanningssystemet gode muligheter for å tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner. Med ny opplæringslov, fullføringsrett og endringer som blant annet innføring av modulbasert opplæring for voksne, vil mer tilpassete opplæringsløp bli tilgjengelige for flere.

For personer som står utenfor arbeid og utdanning og trenger ekstra støtte og tilrettelegging for å fullføre utdanning og opplæring, kan Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak benyttes. Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak og økt fleksibilitet i tiltaket. De siste årene er det gjort en rekke endringer for å bedre tilbudet for etatens brukere, særlig når det gjelder tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Regjeringen vil vurdere og iverksette ytterligere forbedringer i opplæringstiltaket som gjør det mer tilpasset brukernes behov og endringer i det generelle utdanningstilbudet. Det vil innebære mulige endringer i innhold, innretning og varighet. Også endringer i andre tiltak som inneholder kompetanseelementer, som arbeidsforberedende trening (AFT), vil bli vurdert.

Kvalifisering bør i større grad skje på arbeidsplassen. Regjeringen fremmer tiltak i meldingen som støtter opp under dette.

#### **1.4.4 Samarbeide om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, helse- og utdanningssektoren**

Mange som står utenfor arbeidslivet har helsemessige utfordringer eller de mangler kvalifikasjoner som etterspørres i arbeidsmarkedet. Ofte henger dette sammen. Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten, helse- og omsorgstjenesten og utdanningssektoren med sikte på å bedre tilbudet til dem som trenger hjelp og samordnede tjenester fra flere sektorer. Oppgaver og virkemidler bør i større grad ses i sammenheng, slik at de benyttes for å nå felles mål. Det er også viktig å få bedre kunnskap om utfordringer i samarbeidet og tjenestene, blant annet knyttet til informasjonsutveksling. Ikke minst er dette viktig overfor utsatte unge.

Regjeringen vil legge til rette for at flere med helseutfordringer kan delta i arbeid. Helseutfordringer skal i mindre grad assosieres med fravær fra jobb, og flere skal kunne kombinere trygd med arbeidsdeltakelse. For å få til dette, trengs kunnskap, informasjon og ressurser til tilrettelegging og muligheter for tilpasninger og bruk av ulike tiltak og ordninger i arbeidslivet. Et tettere samarbeid og mer koordinert innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten skal gi flere med helseutfordringer tilpasset bistand som inkluderer både arbeidsrettet og helsemessig oppfølging. Regjeringen vil videreføre og bygge ut tilbudet om Individuell jobbstøtte (IPS) og videreføre utprøving av modeller for systematisk tjenestesamhandling fra arbeids- og vel-

ferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene. Det vil også vurderes om det bør utvikles egne modeller for tjenesteamhandling mellom sektorene rettet mot unge.

#### 1.4.5 Tilrettelegge for en tillits- og kunnskapsbasert gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken

For å bygge opp en forsterket arbeidslinje hvor det føres en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, er vi avhengig av at NAV-ansatte og de andre aktørene på dette området får brukt sin faglighet og kompetanse. De som møter brukerne ansikt til ansikt er nøkkelpersoner i arbeidet med å få flere i jobb.

Ressursene og fagkompetansen som er tilgjengelig i forvaltningen, hos de forhåndsgodkjente virksomhetene, ideelle aktører og andre tiltaksarrangører må samspille godt for å få til best mulig innsats i den viktige jobben som gjøres ovenfor den enkelte bruker. De ulike delene av våre velferdstjenester, fra utdanningssektoren, helse- og omsorgstjenesten, fylkeskommune og kommunene, må samarbeide bedre for å sikre at den som har sammensatte behov blir møtt på en god måte og kan delta i arbeid.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har et omfattende samfunnsoppdrag og forvalter store ressurser på vegne av fellesskapet. Det er viktig at disse ressursene utnyttes på best mulig vis, og at brukerne møter en forvaltning som har kompetanse, virkemidler og muligheter til å arbeide kunnskapsbasert. Formidlings- og rekrutteringstjenester er viktige deler av arbeidsmarkedspolitikken som vil videreutvikles framover.

Regjeringen har satt i gang en tillitsreform for å utvikle og fornye offentlig sektor. Tillitsreformen innebærer at NAV-ansatte skal få større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet med å finne løsninger til beste for brukerne.

Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak har kommet med forslag til hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bedre kan ta i bruk og utvikle kunnskapen om tiltak og resultater i møte med brukerne. Regjeringen vil, blant annet som oppfølging av områdegjennomgangen, utvikle kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedstiltak og utnytte bedre de mulighetene som ligger i bruk av ny teknologi.

Bruk av moderne teknologi er avgjørende for å kunne tilby effektive tjenester som ivaretar arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov, i takt med endringene i arbeidsmarkedet. Digitalisering

og ny teknologi kan frigjøre kapasitet og tid til å bistå flere som trenger hjelp for å komme i arbeid. Det må vurderes hvordan det kan legges bedre til rette for bruk av digitale verktøy og ny teknologi, som kunstig intelligens og prediksjonsbaserte virkemidler, i tjenesteutviklingen. En videre utvikling vil innebære vurderinger av rettslig grunnlag og juridisk handlingsrom, så vel som vurderinger av etiske problemstillinger ved viderebehandling av personopplysninger.

## 1.5 Kunnskapsgrunnlag og innspill

Et godt kunnskaps- og erfaringsgrunnlag må ligge i bunnen for politikktutvikling. Det reflekteres i denne meldingen.

Sysselsettingsutvalget analyserte utviklingen i sysselsetting og mottak av inntektssikring og foreslo gjennom sine to rapporter en rekke tiltak for at flere skulle komme i arbeid, se NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*. Utvalget la blant annet vekt på at det bør føres en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, hvor flere får tett oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Det ble pekt på at det er særlig viktig å øke innsatsen for unge, gjennom økt satsing på kvalifisering, utdanning og opplæring. Meldingen bygger videre på dette.

Regjeringen igangsatte i 2022 en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Gjennomgangen har gitt kunnskap om god bruk av arbeidsmarkedstiltak, og det er pekt på ulike barrierer for å ta kunnskapen i bruk på NAV-kontorene. Den har også gitt forslag til hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bedre kan ta i bruk og utvikle kunnskapen i møte med brukerne. Flere av forslagene følges opp i denne meldingen. Gjennomgangen skisserer også behov for mer langsiktige utviklingsløp på flere områder, for å sikre kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsmarkedstiltak har vært gjenstand for omfattende forskning og evaluering gjennom mange år. I løpet av det siste året er det gjennomført flere evalueringer av enkelttiltak, som arbeidsforberedende trening (AFT), arbeidstrening, varig lønnstilskudd, og av tiltak som sammenliknes med hverandre og for ulike grupper. Evalueringene er nyttige i vurderinger av hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og hvordan de eventuelt kan endres for å virke mer effektivt.

Selv om forskning alltid er beheftet med usikkerhet og påvirket av ulike forutsetninger og metoder, er det mye vi vet om hvordan arbeidsmarkedspolitikken virker. Kunnskapen er sentral

for politikktutviklingen som presenteres i denne stortingsmeldingen.

#### *Innspill til meldingsarbeidet*

Regjeringen har mottatt flere innspill til arbeidet med stortingsmeldingen. Det har blant annet vært gjennomført innspillsmøter med partene i arbeidslivet, arrangører av arbeidsmarkedstiltak, brukerorganisasjoner mv. Hensikten med innspillsmøtene har vært å løfte fram konkrete problemstillinger, utfordringer og forslag til tiltak for å få flere i arbeid.

Innspillene er en viktig del av det fundamentet stortingsmeldingen bygger på, og har bidratt til å gi et klarere bilde av hva som er hovedutfordringene i arbeidsmarkedet, og hvordan politikken på en bedre måte kan møte disse.

### **1.6 Innsats i flere sektorer – om tilgrensende meldinger**

Selv om flertallet klarer seg godt gjennom skole, utdanning og arbeidsliv, er det for mange som sliter med å komme i arbeid, eller som etter hvert faller ut av arbeidslivet. Det er ulike årsaker til dette. Ofte går likevel helseutfordringer, manglende kompetanse samt sosiale eller mer sammensatte problemer igjen. Det gir behov for koordinert og systematisk innsats i samarbeid mellom ulike sektorer fra et tidlig tidspunkt.

Problemene starter ofte allerede i oppveksten. Barn og unge som vokser opp i Norge skal få en god og trygg oppvekst som legger grunnlag for senere deltakelse i skole, utdanning, arbeid og samfunnsliv. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om sosial mobilitet og sosial utjevning våren 2025. Meldingen vil rette oppmerksomhet mot barn, unge og deres familier, og hva som skal til for å unngå at dårlige levekår og sosioøkonomisk status går i arv. Meldingen skal dekke sentrale arenaer og faser i barn og unges liv, fra barnets første leveår, barnehage, skole og utdanning og overgangen fra barndom til ungdoms- og voksenliv, og til arbeid. Meldingsarbeidet er et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet.

Det er en klar sammenheng mellom utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Personer med lav formalkompetanse og svake grunnleggende ferdigheter sliter ofte med å få et solid fotfeste i arbeidslivet. Selv om fullført videregående opplæring fører til bedre muligheter i arbeidsmarkedet, viser

tallene at nær én av fem ikke fullfører videregående opplæring, og at frafallet er særlig høyt innenfor fag- og yrkesopplæring.

For regjeringen er det viktig at alle kan delta og lykkes i fellesskolen. Framtidens samfunnsutfordringer må løses av både teoretikere og praktikere, og skolen må være tilpasset begge. I løpet av høsten 2024 vil regjeringen legge fram en stortingsmelding om 5.–10. trinn. Meldingen skal blant annet se på hvordan skolen kan bli mer praktisk og variert, slik at elevene lærer mer og trives bedre.

Et høyt utdanningsnivå bidrar til en mer produktiv arbeidsstyrke og økonomisk vekst. Regjeringen la i 2023 fram en stortingsmelding med en politikk for å øke sysselsettingen og dekke de viktigste kompetansebehovene i arbeids- og samfunnsliv framover, Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*. Regjeringen har også tatt viktige grep for å øke fullføringsgraden i videregående skole, blant annet gjennom å innføre en fullføringsrett og gjøre endringer i ny opplæringslov som trer i kraft høsten 2024. Modulstrukturert opplæring vil gi mer tilpassete opplæringsløp for voksne.

Samtidig er arbeidsplassen den viktigste arenaen for livslang læring. Regjeringen har satt ned et kompetansereformutvalg med partene i arbeidslivet som skal utrede hvordan det kan legges bedre til rette for omstilling og læring i arbeidslivet, gitt overordnede mål om høy, stabil sysselsetting, å motvirke økende ulikhet og sikre kompetansen arbeidslivet trenger. Rapport fra utvalget ventes høsten 2024. Det er et mål at vi i fellesskap lager en kompetansereform, hvor arbeidslivets parter og offentlige myndigheter i samarbeid finner fram til ordninger som svarer på behovene til både arbeidstakere og arbeidsgivere for oppdatert og formalisert kompetanse.

Et godt, offentlig helsetilbud landet over, er viktig for innbyggerne. De fleste i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet og mottar en trygdeytelse, har helsemessige utfordringer. I noen tilfeller må helsemessig behandling og rehabilitering skje før det er mulig å komme inn i eller tilbake til arbeidslivet, men ofte er det hensiktsmessig å kombinere helsehjelp og oppfølging med arbeidsrettet bistand slik at personen raskere kan delta i arbeid. Gjennom de siste årene har det vært en økning i registrerte psykiske plager og lidelser blant unge. Utviklingen gir grunn for bekymring. Samtidig er det en økende forståelse for at arbeid kan være helsefremmende, særlig for unge med psykiske plager og lidelser.

I 2023 la regjeringen fram en opptrappingsplan for psykisk helse, med særlig vekt på forebygging

og tidlig innsats, Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse 2023–2033*. Planen gir grunnlag for satsing i flere sektorer framover. Arbeid og helse og betydningen av samarbeid er også vektlagt i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar* og i Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027. Vår felles helsetjeneste*. Det foreslås tiltak for å få ned ventetiden i spesialisthelsetjenesten. Det foreslås også tiltak for å sikre nok fagfolk til den offentlige helse- og omsorgstjenesten gjennom tre innsatsområder: i) understøtte arbeidet med å fremme godt arbeidsmiljø og gode arbeidsvilkår, ii) hensiktsmessig oppgavedeling og kompetanseutvikling for å fremme en effektiv organisering av arbeidsprosesser og iii) understøtte arbeidet med å sikre tilgang til riktig kompetanse gjennom rekruttering, kvalifisering og kompetanseheving.

Innsatsen for å integrere innvandrere, herunder satsing for å få flere fordrevne fra Ukraina inn i jobb og selvforsørgelse og integreringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere, er nærmere beskrevet i regjeringens integreringsmelding som ble lagt fram våren 2024, Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken henger sammen. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider blant annet med kommunene om introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, og en stor andel av dem som trenger bistand fra NAV-kontoret har innvandrerbakgrunn.

I Meld. St. 6 (2023–2024) *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil* la regjeringen fram forslag til hvordan pensjonssystemets økonomiske og sosiale bærekraft skal sikres over tid. Regjeringen mener at økte aldersgrenser, bedre alderspensjon til uføre og endret regulering av minstesatsene i folketrygdens alderspensjon vil bidra til et mer rettferdig pensjonssystem, også i framtiden.

Arbeidet som er vist til i dette avsnittet, er med på å legge viktige premisser for regjeringens samlede innsats for å få flere i arbeid. Skal vi nå ambisjonene vi har satt oss om økt sysselsetting, må vi stå sammen om strategi og felles innsats.

## 1.7 Regjeringens forslag til tiltak

### *Kapittel 3 – Mål og strategier i arbeidsmarkedspolitikken*

Kapittel 3 beskriver hva regjeringen legger i arbeidslinja, og hvordan en aktiv arbeidsmarkedspolitik er en sentral del av denne. Kapittelet trekker fram hvor-

dan arbeidsmarkedspolitikken fungerer og hvorfor den er viktig. Mange politikkområder må virke sammen med og utfylle arbeidsmarkedspolitikken dersom målene i arbeidslinja skal realiseres.

### *Regjeringen vil:*

- Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak og i mindre grad enn tidligere endre bevilgningen ved konjunkturedringer.
- Gjennomføre en områdegjennomgang av de helserelaterte ytelsene. Formålet er å tydeliggjøre driverne bak bruken av helserelaterte ytelser, og vurdere tiltak for å få flere i jobb og færre på trygd.
- Legge fram en stortingsmelding om sosial mobilitet og sosial utjevning våren 2025.

### *Kapittel 4 – Tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne*

Kapittel 4 drøfter hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan utvikle og forbedre tiltak for at personer som er uten arbeid på grunn av lave kvalifikasjoner eller helserelaterte utfordringer skal kunne delta i arbeidslivet. Det er behov for koordinert og systematisk innsats fra arbeidsmarkeds-, helse- og utdanningssektoren for å tilby gode tjenester til dem som trenger det. Kapittelet beskriver også innsats overfor unge med sammensatte utfordringer og andre grupper som er utsatte i arbeidsmarkedet.

### *For at arbeidssøkere som har lave formelle kvalifikasjoner eller mangelfull kompetanse skal få styrket sine muligheter i arbeidsmarkedet, vil regjeringen:*

- Legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse, herunder videregående opplæring, og øke fleksibiliteten i tiltaket.
- Vurdere utvidet varighet for opplæringstiltak i tilfeller hvor det er behov for studiespesialisering i forkant av høyere utdanning, for å bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne kan gjennomføre høyere utdanning.
- Vurdere endringer i arbeidsforberedende trening (AFT), som kan gi muligheter for fag- og yrkesopplæring som leder fram mot et fagbrev.
- Vurdere praktiseringen av Fagbrev på jobb slik at ordningen blir mer tilgjengelig for NAV-brukere og brukere i introduksjonsprogram.
- Utrede en ny dokumentasjonsordning for kortere opplæringsløp – minikvalifikasjoner.
- Etablere veiledende prinsipper for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og kommuner om tilrettelagt fag- og

yrkesopplæring, på bakgrunn av erfaringer fra forsøk og tilskuddsordninger.

- Innhente mer kunnskap om opplæringstiltak, herunder bruk av formell utdanning for ulike målgrupper og erfaringer med arbeidsmarkedsopplæring (AMO).

*For at arbeidssøkere som har helserelaterte utfordringer skal få bedre koordinerte tjenester og økt samtidighet i tjenestene slik at de får styrket sin arbeidsevne, vil regjeringen:*

- Vurdere behovet for å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte.
- Videreføre og bygge ut bruken av Individuell jobbstøtte (IPS).
- Videreføre utprøving av to modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenestene.
- Etablere nasjonale faglige anbefalinger for Individuell jobbstøtte (IPS) og HelseArbeid.
- Få mer kunnskap om kvinners arbeidshelse, jf. et nytt utvalg som er nedsatt for å utrede kvinners vilkår for deltakelse i arbeidslivet, arbeidshelse og sykefravær samt vurdere mulige tiltak.

*For å forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge og understøtte ungdomsgarantien, vil regjeringen:*

- Etablere et forsøk med nytt arbeidsrettet ungdomsprogram med rett til en statlig finansiert inntektssikring.
- Utvikle lokale arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner.
- Utvikle modeller for opplæring og kvalifisering på arbeidsplassen for unge som ikke klarer å gjennomføre ordinære opplæringsløp.
- Samarbeide lokalt om å forebygge frafall og om unge som har falt ut av videregående opplæring.
- Vurdere om det bør utvikles egne modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenestene målrettet mot unge, og hvordan utdanningsmyndighetene kan kobles på ved behov.
- Innhente mer kunnskap om erfaringer med samarbeid og samordning mellom arbeid, helse og utdanning med sikte på en mer koordinert og helhetlig oppfølging av unge med sammensatte bistandsbehov.

*For at flere innvandrere skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet og bli selvforsørget, vil regjeringen:*

- Åpne for å innvilge forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak og utvide opplæringstiltakets varighet for personer som tar forberedende opplæring for voksne i forkant av eller i kombinasjon med fag- og yrkesopplæring.
- Legge til rette for at flere innvandrere som trenger det kan få tilbud om norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak.
- Innhente mer kunnskap om hvordan overgangen mellom introduksjonsprogrammet og arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontoret fungerer, og om hva som er barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som ikke når sluttmålet sitt i introduksjonsprogrammet.

*Kapittel 5 - Tiltak for å styrke arbeidslivets muligheter til å inkludere*

Kapittel 5 beskriver og vurderer ulike tiltak for å øke mulighetene for inkludering hos arbeidsgivere. Det legges vekt på både Arbeids- og velferdsetatens virkemidler og hva arbeidsgivere selv kan gjøre for å inkludere flere som står utenfor arbeidslivet. Sentrale spørsmål er hvordan arbeidsrettede tiltak kan innrettes, og hvordan arbeidslivet kan legge til rette for at arbeidskraftressursene kan tas i bruk til beste for den enkelte, arbeidsgiverne og samfunnet. Økt inkludering i arbeidslivet krever treffsikre virkemidler, individuelle tilpasninger og et godt samarbeid over tid mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgivere og brukere.

*For å støtte opp om virksomhetenes evne til å inkludere flere med den arbeidsevnen de har, vil regjeringen:*

*Styrke bruken av arbeidsrettede virkemidler ved å:*

- Legge til rette for at arbeidsgivere får økt informasjon og kunnskap om virkemidler som arbeidsmarkedstiltak, tilretteleggingsordninger og hjelpemidler, og muligheter for samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.
- Vurdere å utvide retten til hjelpemidler i arbeid for uføretrygdde.
- Vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging.

- Legge til rette for økt bruk av arbeidsmarkeds-tiltak i ordinært arbeidsliv, herunder økt bruk av lønnstilskudd.

*Styrke oppfølgingen overfor arbeidsgivere og brukere ved å:*

- Styrke de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene for å gi økt rom for målrettet kjeding av tiltak og samtidig bruk av tiltak.
- Vurdere endringer som kan øke nytten av arbeidsforberedende trening (AFT), herunder om det bør kunne gis oppfølging også etter at tiltaksdeltakeren er ansatt.
- Vurdere å styrke oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi.
- Få mer systematisk kunnskap om hvem som faller ut av jobb etter å ha blitt formidlet via Arbeids- og velferdsetaten, hva som skal til for at de blir stående i arbeidslivet og hva arbeidsgiver og arbeidstaker trenger for å få til en mer stabil tilknytning i arbeidslivet.

*Styrke og forbedre bruken av varige arbeidsmarkeds-tiltak gjennom å:*

- Legge til rette for at flere kan kombinere trygd med deltakelse i arbeidslivet.
- Øke bruken av varig lønnstilskudd som et alternativ til uføretrygd og overfor uføretrygdede.
- Gjennomføre et forsøk med fireårig lønnstilskudd for utsatte unge.
- Trappe opp bruken av tiltaket varig tilrettelagt arbeid.
- Følge opp Stortingets anmodningsvedtak gjennom å etablere en oppfølgingsordning for deltakere i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet.
- Vurdere om oppfølging skal kunne tilbys over lengre tid i forbindelse med varig lønnstilskudd.

*Legge bedre til rette for at offentlig sektor skal kunne inkludere flere som står utenfor arbeidslivet gjennom å:*

- Ta sikte på å gjennomføre et forsøk i utvalgte kommuner for å prøve ut hvordan kommunene kan benytte lønnstilskudd, midlertidig eller varig, i større grad enn i dag.
- Følge opp fellesføring i 2024 om at statlige virksomheter skal ha en positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.

- Igangsette et arbeid for å utrede ytterligere og sterkere tiltak for å inkludere flere mennesker med funksjonshindre og flere mennesker med hull i CV-en i arbeidslivet i staten.
- Utrede om regelverket for ansettelser i statlig tariffområde i tilstrekkelig grad legger til rette for bruk av arbeidsmarkedstiltak.
- Videreføre traineeprogrammet i statlig sektor.
- Vurdere en nærmere avgrenset undersøkelse av kompetansekrav versus innhold i stillinger, blant annet muligheten til å stille differensierte språkkrav.
- Legge til rette for å øke bruken av systematisk samarbeid og strategiske partnerskap mellom Arbeids- og velferdsetaten og virksomheter i offentlig sektor.

*Bidra til et mer tilpasset arbeidsliv for personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne ved å:*

- Støtte opp om tilpasninger i arbeidslivet som fremmer inkludering av flere personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne, blant annet med bruk av deltidsstillinger for de som ikke kan jobbe heltid. Økt bruk av arbeidsmarkeds-tiltak på deltid kan bidra til dette.
- Styrke samarbeidet mellom arbeidsmiljø- og helsemyndighetene om blant annet forebygging av arbeidslivs- og arbeidsmiljøutfordringer, og kunnskapsutvikling.
- Understøtte arbeid med hensiktsmessig oppgavedeling og god organisering i arbeidslivet som kan legge til rette for at flere grupper kommer i arbeid i ulike sektorer.

*Kapittel 6 – Tiltak for at flere arbeidsgivere og arbeidssøkere skal finne hverandre*

Kapittel 6 beskriver viktige trekk i stillingsmarkedet og drøfter behovet for å videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester. Det er store strømmer i arbeidsmarkedet, høy etterspørsel etter arbeidskraft og en rekke private tilbydere av ulike rekrutteringstjenester. I de aller fleste tilfeller finner arbeidsgivere og jobbsøkere hverandre uten at det offentlige er involvert. Arbeids- og velferdsetatens tjenester aktualiseres ofte først når arbeidssøkere har problemer med å finne ledige stillinger, eller arbeidsgiver ikke finner aktuelle kandidater. Etaten skal tilby individuelt tilpasset formidlingsbistand til personer som ikke kommer i jobb på egenhånd, og kan tilby rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsetaten har en viktig rolle i å gjøre mest mulig fullstendig infor-

masjon om stillingsmarkedet tilgjengelig for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Tett kontakt med næringslivet er en forutsetning for dette.

Regjeringen vil styrke Arbeids- og velferdsetatens rolle som arbeidsformidler, særlig overfor personer som trenger ekstra hjelp for å komme inn i arbeidslivet.

*For å gjøre det enklere for arbeidssøkere og arbeidsgivere å finne hverandre, og for at flere personer fra utsatte grupper skal komme i arbeid, vil regjeringen:*

- Vurdere endringer i regelverket som regulerer Arbeids- og velferdsetatens rolle som tilbyder av formidlings- og rekrutteringsbistand slik at arbeidssøkere og arbeidsgivere kan få tjenester som bedre møter deres behov.
- Legge til rette for at Arbeids- og velferdsetaten skal få bedre tilgang til relevant informasjon om arbeidsmarkedet, slik at informasjonen om ledige stillinger blir mer komplett. Blant annet skal det vurderes om det er behov for regelendringer for å gi etaten adgang til å innhente nødvendig informasjon fra relevante aktører.
- Videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester og verktøy, blant annet ved å legge til rette for bruk av ny teknologi.
- Legge til rette for å styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens tjenester til arbeidsgivere og samarbeid med partene, bransjer og virksomhetene i arbeidslivet.

#### *Kapittel 7 – Bedre gjennomføring av arbeidsmarkeds- politikken*

Kapittel 7 tar for seg hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen må utvikles videre for at brukerne skal møte en forvaltning som har kompetanse, verktøy og muligheter til å arbeide kunnskapsbasert. Flere pågående prosjekter vil over tid kunne gi viktige bidrag til en mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen. Tillitsreformen er ett av regjeringens grep for å utvikle og fornye offentlig sektor. Ett av de sen-

trale premissene for tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen er at NAV-kontorene og de ansatte i førstelinjen, skal ha større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet. For å kunne utøve skjønn og tilpasse tjenestene til individuelle behov og lokale forhold, må medarbeiderne i NAV-kontorene ha et godt kunnskapsgrunnlag og gode støttesystemer. Ny teknologi og bruk av data kan bidra til en mer effektiv arbeidsmarkedspolitikk. Teknologit utviklingen gir Arbeids- og velferdsetaten store muligheter til å forbedre og effektivisere tjenester til brukerne.

*For å sikre en bedre gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken vil regjeringen:*

- Gjennomføre tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen slik at de ansatte i førstelinjen får større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet.
- Videreutvikle mål- og resultatstyringen slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet sikres handlingsrom og fleksibilitet til å styre og lede etaten med økt vekt på kunnskapsrettet bruk av NAV-kontorets ressurser.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedstiltakene gjennom systematisk satsing på å forbedre datagrunnlaget og evalueringer.
- Innhente mer kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging i forkant av tildelingen av arbeidsmarkedstiltak.
- Utvikle kvaliteten på NAV-kontorets tildeling av arbeidsmarkedstiltak gjennom bedre utvikling, spredning og bruk av kunnskap om god gjennomføring av arbeidsrettet oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak.
- Utforme mer overordnede prioriteringer av sentrale målgrupper for den samlede arbeidsrettede innsatsen.
- Styrke det faglige grunnlaget for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes.
- Utnytte muligheter i bruk av data og ny teknologi for mer kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten.

### Boks 1.1 Begreper

*Definisjoner knyttet til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til Statistisk sentralbyrå:*

- *Sysselsatte* er personer som svarer at de utførte betalt arbeid i minst én time i referanseuka. Det inkluderer også de som var midlertidig fraværende fra jobben sin på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller liknende. Personer som svarer at de deltar på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver regnes også som sysselsatte. Personer som svarer at de deltar på andre typer tiltak (kvalifiseringstiltak) hvor det bare utbetales en kursstønad eller liknende, regnes ikke som sysselsatte. Personer som har vært permittert fra jobben sammenhengende i inntil tre måneder blir regnet som sysselsatte.
- *Arbeidsledige* er personer som ikke utførte betalt arbeid og som aktivt forsøkte å skaffe seg arbeid i løpet av de siste fire ukene og som kunne ha påtatt seg arbeid i løpet av referanseuka eller de to påfølgende ukene. Alle de tre kriteriene må være oppfylt samtidig.
- *Arbeidsstyrken* er summen av sysselsatte og arbeidsledige, det vil si alle personer som aktivt tilbyr arbeidskraften sin i arbeidsmarkedet. Disse omtales også ofte som yrkesaktive.

Det blir også brukt registertall fra SSB for sysselsatte i kapittel 2. Definisjonen er ganske lik som i AKU, men personer i førstegangstjenesten regnes som sysselsatt i registerstatistikken, mens de ikke er med i populasjonen i AKU. En annen forskjell er at i populasjonen i registertallene inngår både bosatte og ikke-bosatte innvandrere.

*Definisjoner knyttet til statistikk i arbeids- og velferdsforvaltningen:*

- *Arbeidssøkere* omfatter personer som er registrert som arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos Arbeids- og vel-

ferdsetaten hvis man har meldt seg som arbeidssøker eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene.

- *Helt ledige* omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten arbeid de siste to ukene.
- *Arbeidssøkere på tiltak* omfatter alle arbeidssøkere som deltar på arbeidsrettede tiltak. Disse er ikke en del av de helt ledige.
- *Bruttoledige* er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak.
- *Personer med nedsatt arbeidsevne* omfatter personer som har fått en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb, uavhengig av hva slags ytelse de har krav på fra arbeids- og velferdsforvaltningen. De fleste som har fått vedtak om uføretrygd eller sykepenger faller ikke inn under denne definisjonen. Begrepet nedsatt arbeidsevne erstattet begrepet yrkeshemmet fra og med januar 2009.

*Definisjoner knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningen*

- *Arbeids- og velferdsforvaltningen*, ofte omtalt som NAV, består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i NAV-kontorene.
- *Arbeids- og velferdsetaten* er den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

*Arbeidsmarkedstiltak* er en samlebetegnelse på ulike former for bistand som skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid. Eksempler på dette kan være opplæring, arbeidstrening, lønnstilskudd, oppfølging mv. Arbeidsmarkedstiltak forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten og kan deles inn i varige og midlertidige tiltak. Varige tiltak tildeles på ubestemt tid, mens midlertidige tiltak har en tidsbegrensning.

*Arbeidsinkludering* innebærer å hjelpe mennesker med bistandsbehov i arbeidsfør alder med å finne og beholde inntektsgivende arbeid. I denne meldingen brukes ofte bare begrepet inkludering.



## 2 Sysselsatte og personer utenfor arbeidsmarkedet

I Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024* er arbeidskraft beregnet å være den mest verdifulle ressursen i nasjonalformuen. Det illustrerer hvor viktig det er å forvalte den på en best mulig måte. God tilgang på arbeidskraft vil være avgjørende for framtidig økonomisk aktivitet og velferd.

Yrkesdeltakelsen blant kvinner har økt betydelig siden begynnelsen av 1970-tallet. Det har bidratt til sterk vekst i sysselsettingen, og andelen sysselsatte i befolkningen i aldersgruppen 15–74 år lå i 2023 om lag ti prosentenheter høyere enn for femti år siden. Framover ventes veksten i personer i yrkesaktiv alder å stanse opp, samtidig som det vil bli mange flere eldre. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder ventes derfor å falle betydelig. Selv om økt utdanning, utsikter til bedre helse og insentivene i pensjonsreformen gjør at mange eldre ventes å stå lenger i arbeid, er det utsikter til at forsørgelsesbyrden vil øke framover.

Perspektivmeldingen understreker at det forventes økende knapphet på arbeidskraft, og det pekes på at det vil være behov for å mobilisere mer arbeidskraft for å løse samfunnets oppgaver i framtiden. Det er flere grupper som har betydelig svakere tilknytning til arbeidslivet enn resten av befolkningen. Det gjelder blant annet enkelte innvandrergupper, personer uten fullført videregående opplæring og personer med ulike helseutfordringer. I tillegg er det mange, særlig kvinner, som arbeider deltid. Et hovedbudskap er derfor at muligheten til å opprettholde et høyt nivå på velferdstjenestene framover avhenger av at det gjennomføres en politikk som kan bidra til å øke deltakelsen i arbeidslivet.

Dette kapitlet går nærmere inn på trekk ved det norske arbeidsmarkedet som er relevante for å vurdere hvordan arbeidsmarkedspolitikken kan bidra til å styrke sysselsettingen. Kapitlet ser primært på strukturelle trekk og utfordringer ved arbeidsmarkedet nå, særlig knyttet til grupper som står utenfor arbeidslivet, og vier mindre plass til å beskrive utviklingen bakover i tid.

### 2.1 Sysselsetting og arbeidsmarked i Norge

#### 2.1.1 Sysselsetting og ledighet

Norge har i hovedsak et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Blant kvinner, eldre og de yngste i yrkesaktiv alder, er sysselsettingen også høy sammenliknet med mange europeiske land. Som det understrekes i Perspektivmeldingen, vil den demografiske utviklingen øke forsørgelsesbyrden og føre til kamp om arbeidskraften. De fleste andre OECD-land står overfor tilsvarende utfordringer.

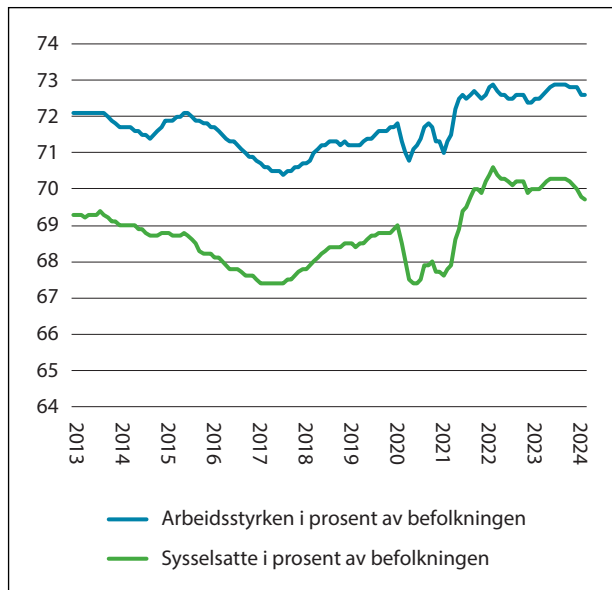
#### *Utviklingen i sysselsetting og ledighet de siste ti årene*

I 2023 var det om lag 4,1 millioner personer mellom 15 og 74 år i Norge, hvorav rundt 70 prosent var sysselsatt. Arbeidsstyrken, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige, utgjorde om lag 73 prosent av befolkningen, se figur 2.1.

Sysselsettingsutviklingen de siste ti årene har vært preget av to nedgangskonjunkturer og etterfølgende oppgang. I 2014 falt oljeprisen mye, noe som førte til redusert aktivitet og sysselsetting i årene etter. Det var først fra 2017 at sysselsettingsandelen økte igjen, og var ved inngangen til 2020 tilbake på nivået før oljeprisfallet. I 2020 brøt koronapandemien ut, og det ble et kraftig fall i den økonomiske aktiviteten. Det traff arbeidsmarkedet hardt, og sysselsettingen falt betydelig.

Etter pandemien tok sysselsettingen seg kraftig opp fram til første halvdel av 2023. Siden har sysselsettingsveksten bremsset opp, men sysselsettingsandelen er fortsatt høy. Vi må tilbake til 2009 for å finne høyere sysselsettingsandeler enn de siste par årene.

Svingningene i arbeidsstyrken i prosent av befolkningen (yrkesandelen) har i stor grad vært sammenfallende med utviklingen i sysselsettingsandel. Det reflekterer at mange har forlatt arbeidsstyrken når økonomien har vært svak, og kommet tilbake når den har bedret seg. Samtidig har også arbeidsledigheten svingt med de økonomiske konjunkturerne i denne perioden, se figur 2.2. Både i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 og koronapandemien i 2020 og 2021, økte ledigheten før nivået falt



Figur 2.1 Arbeidsstyrken og sysselsatte som andel av befolkningen i alderen 15–74 år. Trendtall. Prosent. 2013–2024 (månedstall)

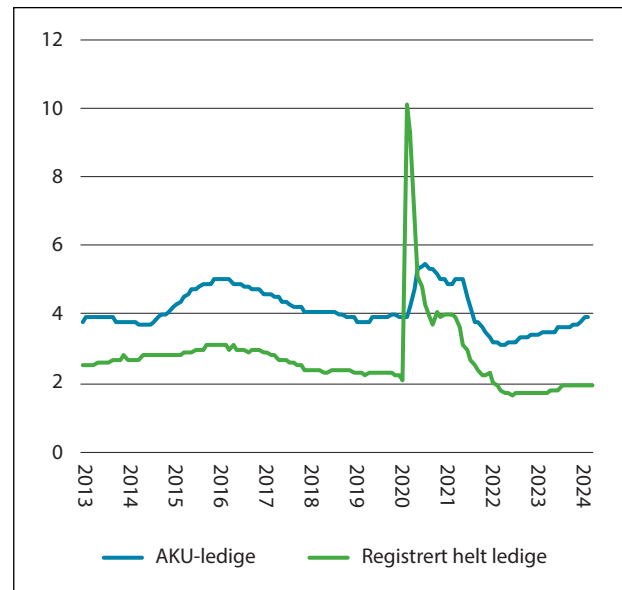
Det ble gjort en større omlegging av AKU i 2021. Tallene er justert for brudd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

igjen. Et velfungerende arbeidsmarked bidrar til at arbeidsledige og de som har forlatt arbeidsstyrken midlertidig, raskt kommer tilbake, og ikke blir stående varig utenfor jobb.

Antall registrert helt arbeidsledige økte moderat gjennom 2023, og inn i 2024, men ikke mer enn at arbeidsledighetsraten har holdt seg stabil, og er fortsatt lavere enn gjennomsnittet de siste 20 årene. I 2023 var 1,8 prosent av arbeidsstyrken registrert helt ledige, ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet. Inkluderer arbeidssøkere på tiltak (bruttoledighet), var andelen 2,2 prosent. Arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har økt noe mer det siste året. I 2023 utgjorde den 3,6 prosent av arbeidsstyrken i gjennomsnitt.

Over tid har de to ledighetsmålene i stor grad fulgt hverandre, men på ulikt nivå. Normalt er arbeidsledigheten i AKU høyere enn den registrerte arbeidsledigheten hos Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det skyldes blant annet at AKU fanger opp nye personer på arbeidsmarkedet, som ikke har rett på dagpenger og dermed har svakere insentiver til å melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten. Det gjelder særlig ungdom. En annen forskjell er at permitterte blir definert som arbeidsledige fra første permitteringsdag hos Arbeids- og velferdsetaten, mens i AKU er de som er permittert i inntil tre måneder definert som sys-



Figur 2.2 Arbeidsledighet i AKU og registrert helt ledige som andel av arbeidsstyrken. Trendtall (AKU) og sesongjustert (register). Prosent. 2013–2024 (månedstall)

En ny registreringsløsning i Arbeids- og velferdsetaten ga brudd i registerstatistikken fra november 2018. Tallene i begge seriene er justert for brudd.

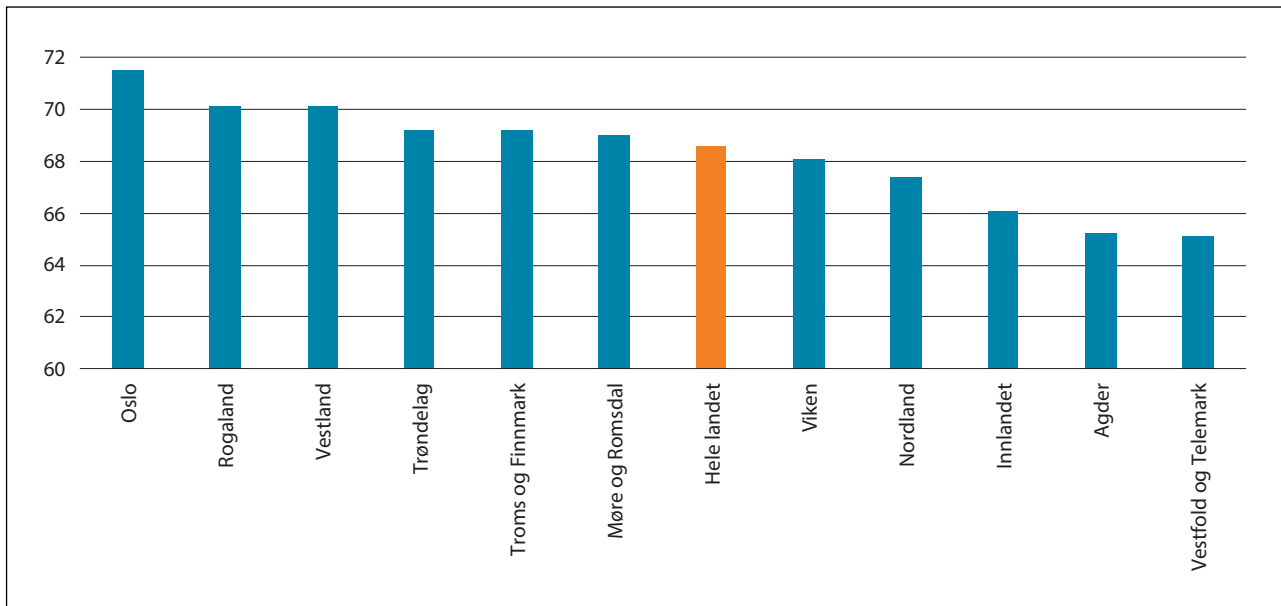
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet

selsatt. Det kan forklare noe av den store økningen i den registrerte ledigheten under koronapandemien, som man ikke så i AKU-ledigheten.

Mange personer opplever arbeidsledighet i løpet av karrieren, men de fleste kommer tilbake i jobb etter relativt kort tid. Ledigheten er mer alvorlig jo lenger den varer, fordi sannsynligheten for å komme tilbake i jobb kan reduseres. Om lag 40 prosent av de arbeidsledige har vært arbeidssøkere i minst seks måneder i 2023. I statistikken omtaler vi personer som har vært arbeidsledige i minst seks måneder som langtidsledige.

Som omtalt over innebærer redusert sysselsetting i nedgangskonjunkturer både økt ledighet og at enkelte trekker seg ut av arbeidsstyrken. Det kan være fordi flere unge heller velger (mer) utdanning når det er vanskelig å få jobb, flere eldre går av med alderspensjon, og personer som oppfyller vilkårene for å motta helse relaterte ytelser, på grunn av dårlig helse, trekker seg ut av arbeidslivet. Blant annet viser Bratsberg m.fl. (2013) at tap av arbeid mer enn dobler sannsynligheten for uførhet blant menn.<sup>1</sup> Andre som ikke lykkes med jobbsøkingen, kan slutte å søke aktivt. Det innebærer at mye av arbeidskraftreserven er

<sup>1</sup> Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 2013:24.



Figur 2.3 Sysselsetting etter fylke i alderen 15–74 år. Prosent. 4. kvartal 2023

Kilde: Statistisk sentralbyrå

å finne utenfor arbeidsstyrken når etterspørselen tar seg opp. En del av disse kommer raskt tilbake når arbeidsmarkedet bedres, mens for andre er avgangen fra arbeidslivet mer langvarig eller permanent.

#### Bredere definisjon av arbeidsstyrken

De internasjonale kravene for å bli definert som arbeidsledig i AKU er at personen er helt uten inntektsgivende arbeid, har forsøkt å få jobb de siste fire ukene, og er tilgjengelig til å starte i jobb i løpet av to uker. Denne inndelingen fanger ikke opp alle som kan og vil delta i arbeidslivet. Blant annet blir personer som er langtidspermitterte og venter på å komme tilbake i jobb definert som utenfor arbeidsstyrken. Det samme gjelder personer med lav søkeaktivitet eller som er mindre tilgjengelig for arbeid enn det som følger av de fastsatte kravene.

Ved å utvide begrepet for arbeidsstyrken vil man kunne si noe om potensiell arbeidskraft og «skjult ledighet». Den utvidede arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige, samt personer som til en viss grad er tilgjengelige eller søker arbeid, men ikke tilfredsstillende kriteriene for å bli definert som arbeidsledig. I 2023 utgjorde den utvidede arbeidsstyrken 75 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år. Det er to prosentenheter høyere enn arbeidsstyrken slik som den vanligvis måles i den ordinære statistikken fra SSB. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke er

hele bildet, og at det kan være et betydelig arbeidskraftpotensiale også blant personer som faller utenfor en slik bredere definisjon av arbeidsstyrken, se avsnitt 2.3.

Det er også en arbeidskraftreserve blant personer som ønsker lengre arbeidstid, dvs. personer som jobber ufrivillig deltid, slik det er definert i AKU. I 2023 var det 100 000 personer eller 14 prosent av de deltidsansatte, som ønsket lengre arbeidstid. Denne andelen har falt moderat de siste tre årene.

#### Regionale forskjeller i sysselsettingen

Det er regionale forskjeller i sysselsettingen, se figur 2.3. Ved utgangen av 2023 var sysselsettingsandelen høyest i Oslo med i underkant av 72 prosent, mens Vestfold og Telemark hadde lavest sysselsettingsandel med om lag 65 prosent. Ifølge Regionale utviklingstrekk 2023, kan forskjeller i alderssammensetning forklare mye av de regionale forskjellene.<sup>2</sup> Unge og eldre deltar i mindre grad i arbeidslivet enn øvrige grupper. Det må ses i sammenheng med at mange unge er under utdanning, og at mange eldre har forlatt arbeidslivet på grunn av helseutfordringer eller gjennom tidligpensjonsordninger. I Innlandet og Vestfold og Telemark er gjennomsnittsalderen høy blant dem i yrkesaktiv alder, og det kan forklare noe av

<sup>2</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Regionale utviklingstrekk 2023*. Oslo.

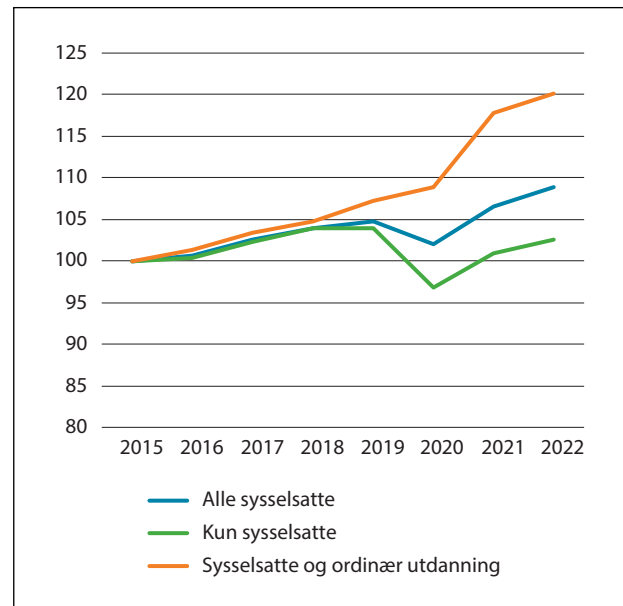
den lave sysselsettingsandelen. I Oslo er derimot store deler av befolkningen i alderen 25–54 år, hvor sysselsettingen er høyest.

#### Sysselsetting blant innvandrere

I 2023 var sysselsettingsandelen for innvandrere i aldersgruppen 20–66 år 68 prosent. Det er klart lavere enn befolkningen ellers, som hadde en sysselsettingsandel på 77 prosent. Samtidig har sysselsettingsandelen blant innvandrere økt dobbelt så mye som i øvrig befolkning siden 2015, med henholdsvis fire prosentenheter mot to prosentenheter. I gjennomsnitt er innvandrere i yrkesaktiv alder relativt unge, og det er også flere menn. Dette er forhold som, isolert sett, vil trekke opp sysselsettingen. Lavere utdanning enn befolkningen ellers, trekker i motsatt retning.

Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp* viser at sysselsettingen blant innvandrere varierer betydelig etter landbakgrunn, innvandringsgrunn, kjønn, alder, botid, utdanningsnivå mv. Spesielt er innvandringsgrunn en viktig faktor. Arbeidsinnvandrere har klart høyere sysselsetting enn andre innvandringsgrupper. I 2022 var sysselsettingsandelen blant personer med arbeid som innvandringsgrunn 80 prosent, mens den var 53 prosent blant personer med flukt som innvandringsgrunn.

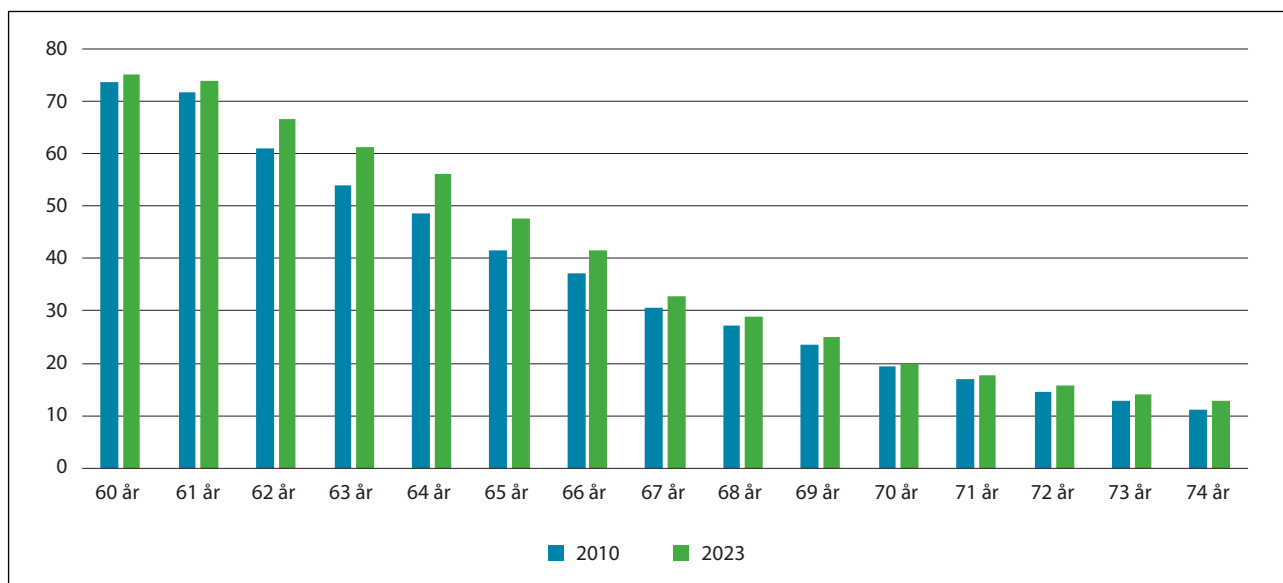
Fordrevne fra Ukraina har trukket sysselsettingsandelen blant innvandrere ned det siste året. Siden Russlands fullskala krig mot Ukraina har over



Figur 2.4 Antall i befolkningen i alderen 18–29 år som er sysselsatt, fordelt på kun sysselsatt og sysselsatt i kombinasjon med ordinær utdanning. Indeks, 2015=100. 2015–2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå

70 500 ukrainske fordrevne blitt bosatt i Norge fram til august 2024. Av disse har litt under 11 600 eller 27 prosent mellom 20 og 66 år kommet ut i jobb i juli 2024, ifølge tall fra SSB. De lave sysselsettingstallene skyldes blant annet at mange av de ukrainske fordrevne har vært kort tid i Norge og at mange deltar i introduksjonsprogrammet. Likevel ser det



Figur 2.5 Andel av befolkningen som er sysselsatt i alderen 60–74 år. Prosent. 4. kvartal 2010 og 2023

Endring i datagrunnlaget i 2015. Bruddet er beregnet å ha hevet sysselsettingsnivået med om lag 0,8 prosentenheter, se Nordby og Næsheim (2017). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. 2016*. Rapport 2017:5. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ut til at sysselsettingen er noe høyere for ukrainske fordrevne som kom hit i 2022 sammenliknet med andre flyktninger med kort botid.<sup>3</sup> Rundt én av to ukrainere går rett ut i arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram. Mange av de ukrainske fordrevne som ikke går rett ut i jobb, registrerer seg hos Arbeids- og velferdsetaten. I alt var om lag 30 prosent registrert hos Arbeids- og velferdsetaten i juli 2024, enten som ordinær arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne.

### Sysselsetting blant unge

Sysselsettingen blant unge mellom 18 og 29 år har økt de senere årene. Den er også relativt høy i internasjonal sammenheng. Det er likevel en betydelig andel som strever med å finne sin plass i arbeidslivet. Unge som ikke kommer inn og får fotfeste i arbeidsmarkedet, risikerer å bli stående varig utenfor. Mange år uten inntektsgivende arbeid innebærer et stort tap, både for den enkelte og samfunnet.

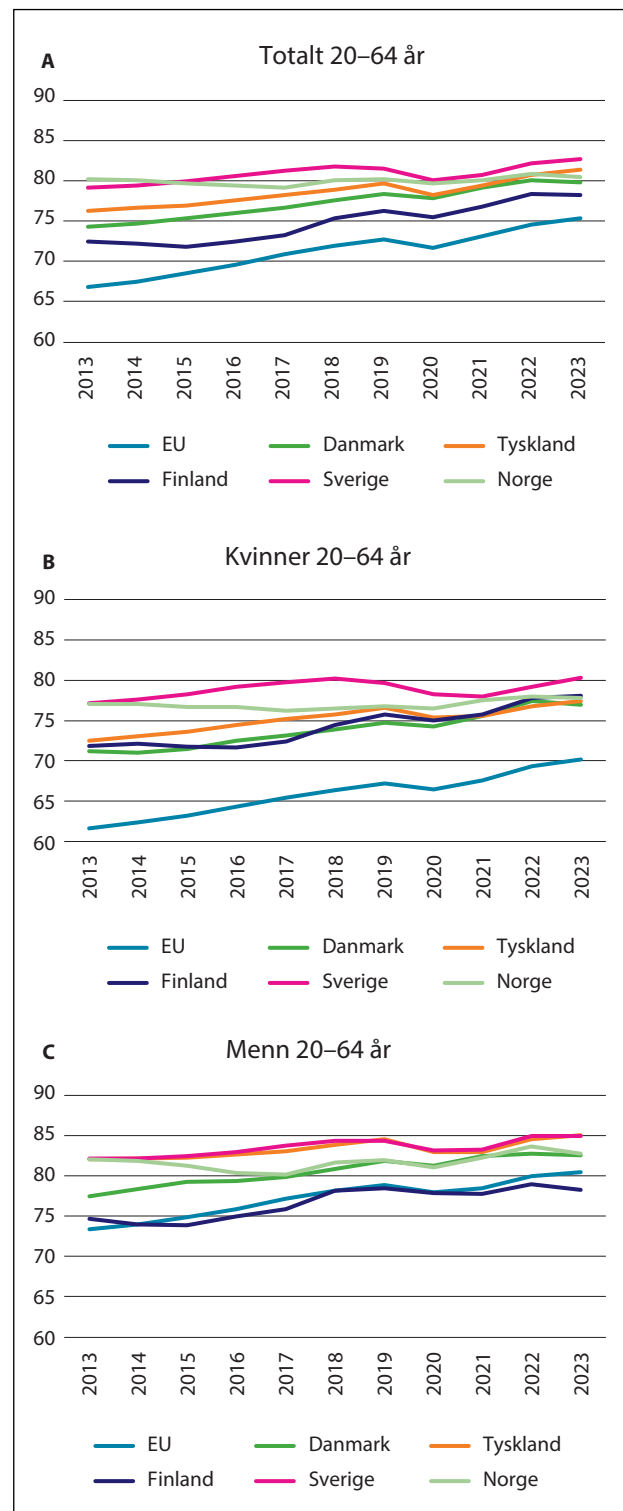
Sysselsettingen blant unge svinger normalt mer med konjunktorene enn for andre aldersgrupper. I perioder med oppgangskonjunkturer øker sysselsettingen mye, og motsatt ved nedgangskonjunkturer. Etter koronapandemien har det vært sterk vekst i sysselsettingen blant unge. Mange unge kombinerer utdanning med arbeid, se figur 2.4. Sysselsettingen blant disse må derfor ses i sammenheng med deltakelse i utdanning. Avsnitt 2.3.2 ser nærmere på unge utenfor arbeid og utdanning.

### Sysselsetting blant eldre

Norge hadde høy sysselsetting blant de eldste sammenliknet med andre europeiske land i 2023. Ifølge Eurostat var sysselsettingsandelen i Norge 34 prosent i aldersgruppen 65–69 år, mot EU-gjennomsnittet på 15 prosent og 28 prosent i Sverige og Danmark.

Med økende levealder er det viktig at flere jobber lenger. Andelen sysselsatte har økt for alle årskullene mellom 60 og 74 år fra 2010 til 2023, se figur 2.5. Faktorer som bedre helse, høyere utdanning og et godt arbeidsmarked forklarer noe av denne økningen, men også pensjonsreformen fra 2011. Pensjonsreformen ga sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid, og man så en spesielt stor økning i sysselsettingen blant aldersgruppen 62–66 år i årene etter reformen.

<sup>3</sup> von Simson, K, Sørbø, J. og Myklathun, K. (2024). Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet. *Arbeid og velferd*, 2024:2.



Figur 2.6 Andelen av befolkningen 20–64 år som er sysselsatt i Norge og utvalgte land etter kjønn. Årsgjennomsnitt. 2013–2023

Kilde: Eurostat

### Sysselsettingen sammenliknet med andre land

Norge har en sysselsettingsandel for aldersgruppen 20–64 år på 80,4 prosent i 2023, se figur 2.6 A. Som beskrevet i kapittel 1 har regjeringen satt seg som mål at andelen skal øke til 82 prosent fram mot 2030, og ytterligere til 83 prosent i 2035. Det betyr at sysselsettingsandelen må øke med 1,6 prosentenheter fram mot 2030 og 2,6 prosentenheter fram mot 2035 for å nå målet.

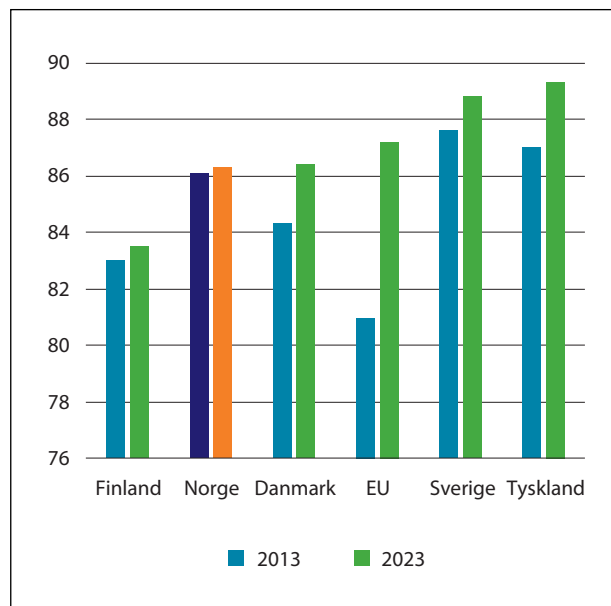
Sysselsettingen i Norge har utviklet seg noe annerledes enn i flere av landene rundt oss de siste ti årene, særlig som følge av den særnorske nedgangskonjunkturen i perioden fra 2014 til 2017, som spesielt rammet mannsdominerte næringer. Mens andelen sysselsatte blant de mellom 20 og 64 år i Norge er om lag på samme nivå som for ti år siden, har de fleste andre land hatt en klar oppgang. Det har ført til at Norges relative posisjon har fortsatt å falle sammenliknet med andre land. Koronapandemien påvirket arbeidsmarkedet sterkt i alle land, men de fleste landene hentet seg raskt inn igjen.

I Norge var sysselsettingsandelen blant kvinner i alderen 20–64 år 78 prosent i 2023. Det er fortsatt klart høyere enn gjennomsnittet i Europa, men figur 2.6 B illustrerer tydelig at andre land har hentet inn en del av det norske «forspranget». Det er heller ikke store endringer i sysselsettingen blant menn i Norge i den siste tiårsperioden, se figur 2.6 C. I 2023 var 83 prosent i jobb. Også blant menn har mange andre land hatt en gunstigere utvikling, og det norske nivået er ikke veldig mye høyere enn EU-gjennomsnittet.

Mens sysselsettingen blant menn i «kjernegruppen» 25–54 år er høy i de fleste land, viser figur 2.7 at Norges nivå ligger under gjennomsnittet til øvrige europeiske land, mens det var motsatt for ti år siden. Det står i kontrast til Norges høye sysselsetting relativt til andre land blant unge, eldre og kvinner. Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*) trekker fram at det er særlig de med kun grunnskoleutdanning som har hatt svakere utvikling, og viser til at denne gruppen har opplevd sterk konkurranse fra arbeidsinnvandring.

### Utførte timeverk

I Norge arbeidet tre av fire sysselsatte heltid i 2023. Av de som jobber deltid er det langt flere kvinner enn menn, men forskjellen har avtatt over tid. Det kommer av at stadig flere kvinner jobber heltid, mens det er motsatt for menn. Deltid er også mer vanlig blant innvandrere, personer med



Figur 2.7 Andelen sysselsatte menn 25–54 år i Norge og utvalgte land. Årsgjennomsnitt. 2013 og 2023

Kilde: Eurostat

lav utdanning, og blant de yngste og de eldste i befolkningen. Høy deltidsandel blant unge skyldes i stor grad at mange kombinerer arbeid med utdanning. Blant eldre henger deltid blant annet sammen med helsesituasjon og at noen velger å jobbe mindre og kombinerer pensjon og arbeid.

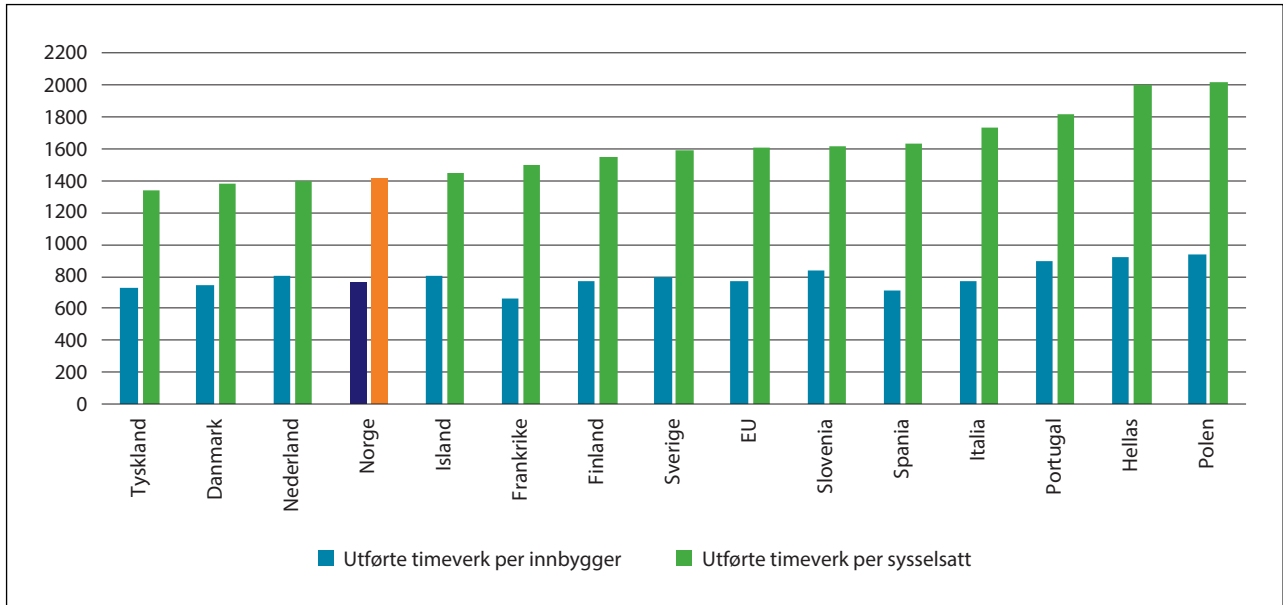
Lavere normalarbeidstid blant heltidsansatte, høyere sykefravær, lange foreldrepermisjoner og noe høyere andel deltidsarbeid gjør at Norge har færre utførte timeverk per sysselsatt enn mange andre land, se figur 2.8.<sup>4</sup> Men siden Norge har høy deltakelse i arbeidslivet, er antall arbeidstimer per innbygger om lag som EU-gjennomsnittet. Det vil si at flere bidrar i arbeidet, og hver enkelt sysselsatt jobber færre timer.

### 2.1.2 Utviklingstrekk og utfordringer framover

Norsk økonomi er åpen mot omverdenen, og handel med utlandet har sammen med teknologisk utvikling ført til store næringsomstillinger og økt velstand gjennom mange tiår. Omstillingene har endret bruken av arbeidskraft vesentlig. Færre jobber i industri og primærnæringer, og flere i tjenestenæringene og offentlig sektor. Parallelt har det vært økende mekanisering og bruk av ny tek-

<sup>4</sup> Utførte timeverk er antall faktiske arbeidstimer i gjennomsnitt utført av alle sysselsatte i løpet av et år, inkludert overtid og fradrag for fravær på grunn av sykdom.





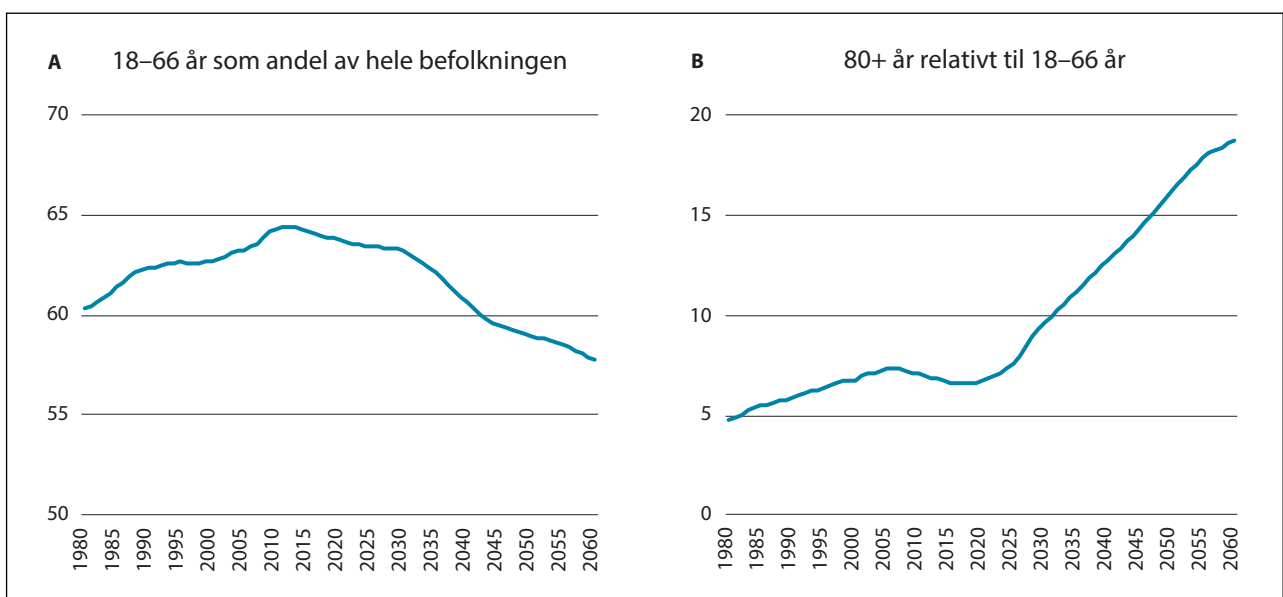
Figur 2.8 Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt og per innbygger. Utførte timeverk per år. 2023

Kilde: Eurostat

nologi. Overgangen til tjenesteytende næringer forsterkes av at konsumet vris fra varer til tjenester når velstanden øker. Det er grunn til å tro at slike omstillinger og vridninger vil fortsette. Samtidig som denne utviklingen har påvirket fordelingen av arbeidskraft mellom ulike næringer, ser det ut til at kompetanse har blitt stadig viktigere for deltakelse i arbeidslivet, se avsnitt 2.2.1.

Figur 2.9 viser befolkningsutviklingen siden 1980, og hovedalternativet i SSBs befolknings-

framskrivninger. Det framgår at antall personer i alderen 18–66 år som andel av befolkningen økte fram til for rundt ti år siden, men har siden falt. I framskrivningene faller denne andelen videre. Antall personer over 80 år relativt til befolkningen i alderen 18–66 år har vært ganske stabilt de siste 40 årene. Ifølge framskrivningene vil dette forholdet øke fra 7 prosent i 2024 til 19 prosent i 2060, og aldringen vil skje enda raskere i mindre sentrale deler av landet. De minst sentrale kommu-



Figur 2.9 Norges befolkning etter aldersgrupper. Andeler i prosent. 1980–2060

I figuren brukes hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivning fra 2024.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nene (sentralitet 5 og 6) vil få en reduksjon i antall i arbeidsfør alder (15–74 år) på mer enn 10 prosent de neste 20 årene.<sup>5</sup>

Liten vekst i antall personer i alderen 18–66 år gir økende knapphet på arbeidskraft, samtidig som flere eldre over 80 år tilsier større etterspørsel etter helse- og velferdstjenester og betydelig økt personellbehov i helse- og omsorgssektoren de neste tiårene.

Framover vil tiltak for å redusere utslippene av klimagasser bidra til lavere etterspørsel etter olje og gass. Det vil over tid innebære redusert sysselsetting i norsk petroleumssektor. Kompetanse fra petroleumssektoren og leverandørindustrien kan være et konkurransefortrinn også i andre næringer, for eksempel innenfor fornybar energi, maritimnæringen, sjømatnæringen og prosessindustrien. Men omstillingen vil også skje gjennom at sysselsatte i petroleumssektoren og leverandørindustrien tilegner seg annen kompetanse, og ved at en del etter hvert går ut av arbeidslivet som alderspensjonister eller med helserelevante ytelser.

Endrede krav til kompetanse som følge av omstillinger i arbeidslivet bør gjenspeiles i unges utdanningsvalg. Vi har relativt god nasjonal oversikt over dagens kompetansebehov, men det er vanskeligere å spå nøyaktig hvilke utdanninger som vil være etterspurt i framtiden. I Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge* pekte regjeringen på at trender som aldrende befolkning, grønn omstilling, teknologiske endringer, endringer i arbeidsdeling og organisering i arbeidslivet vil være av betydning. Det er også avgjørende at arbeidstakere er omstillingsdyktige og tilegner seg ny kompetanse gjennom yrkeslivet, og at arbeidslivet som den viktigste arenaen for livslang læring legger til rette for det.

Flere norske studier gir empirisk belegg for at nedbemanning og omstilling i næringslivet også fører til økt bruk av helserelevante trygdeordninger, se blant annet Bratsberg m.fl. (2010).<sup>6</sup> Arbeidspolitikk har en viktig rolle i å bidra til at flest mulig av de som blir berørt av slike omstillinger kan forbli i arbeidslivet.

Økende knapphet på arbeidskraft som følge av befolkningsutviklingen kan avhjelpest på ulike måter. Høyere fødselstall kan hjelpe på lengre sikt, forutsatt at de som blir født etter hvert kommer i jobb. Økt innvandring kan også bidra, men

er ikke en løsning på lang sikt, se nærmere omtale i avsnitt 2.1.3. Økt produktivitet kan bidra, for eksempel gjennom teknologisk utvikling som frigjør arbeidskraft, og ved at det gjennomføres tiltak som øker yrkesdeltakelsen. Nedenfor gis en kort drøfting av muligheter og utfordringer knyttet til ny teknologi. Hvilket potensial som finnes for økt sysselsetting gjennom å mobilisere personer som i dag står utenfor arbeidsmarkedet, og hvilken rolle arbeidspolitikk kan spille for å realisere det, drøftes inngående i øvrige kapitler i meldingen.

### *Muligheter og utfordringer ved ny teknologi*

Teknologiske framskritt har gitt effektivisering av arbeidsoppgaver og produksjonsmetoder, slik at varer og tjenester kan produseres med mindre bruk av arbeidskraft. Det reduserer isolert sett behovet for arbeidskraft. Teknologisk utvikling og økt produktivitet gir samtidig rom for inntektsvekst og prisreduksjoner, som i neste omgang kan føre til økt etterspørsel etter varer og tjenester og dermed også arbeidskraft. I tillegg vil ny teknologi generelt endre produksjonsprosesser og metoder som gir opphav til nye produkter og tjenester, slik at det skapes nye jobber. Totaleffekten på sysselsettingen avhenger av hvilken effekt som er sterkest – den direkte effekten av at ny teknologi erstatter arbeidsoppgaver eller virkninger via produktivitetsforbedring, etterspørselsvekst og framveksten av nye jobber. Ser vi bakover i historien er det tydelig at den siste effekten dominerer.

Teknologisk utvikling har historisk sett automatisert rutinebaserte arbeidsoppgaver. Siden Norge allerede har relativt få slike jobber, har studier pekt på at risikoen for at jobber forsvinner grunnet automatisering er relativt lav i Norge.<sup>7</sup> Den raske utviklingen innenfor kunstig intelligens (KI) det siste tiåret har utvidet omfanget av jobber med høy risiko for automatisering, og ført til større usikkerhet om konsekvensene av den teknologiske utviklingen.

Ifølge OECD er yrkene som krever høy utdanning, mest eksponert for utviklingen i KI.<sup>8</sup> Det betyr likevel ikke at disse yrkene nødvendigvis har høyest risiko for å bli automatisert. Som med annen teknologisk utvikling er effekten av KI på etterspørselen etter arbeidskraft usikker. Yrker som krever høy utdanning, vil også dra mest nytte

<sup>5</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Regionale utviklingstrekk 2023*. Oslo.

<sup>6</sup> Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2010). *Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise?* Discussion Paper 4897. Bonn: IZA.

<sup>7</sup> Nedelkoska, L. og Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. Paris.

<sup>8</sup> OECD (2023). *Employment Outlook 2023*. Paris.



av nye arbeidsoppgaver og jobber som KI bidrar til å skape. Samtidig vil mange arbeidsoppgaver i yrker som krever høy utdanning fortsatt være vanskelig å automatisere. OECD vurderer dermed at det fortsatt er størst risiko for automatisering i yrker som krever lav og middels utdanning. Mens andelen i yrkene med størst risiko for automatisering utgjorde om lag 27 prosent av sysselsettingen i OECD-land i alt i 2019, var tilsvarende andel 21 prosent i Norge.

De fleste studier om effektene av kunstig intelligens i arbeidsmarkedet er imidlertid gjennomført før ChatGPT 3.5 ble lansert i november 2022. Ifølge OECD er det for tidlig å vurdere om konsekvensene for arbeidsmarkedet blir større enn hva erfaringene fra tidligere teknologisk utvikling tilsier.

Teknologi som erstatter menneskelig arbeidskraft, kan frigjøre ressurser som kan påta seg andre arbeidsoppgaver. Eksempelvis kan teknologiske framskritt innenfor medisinsk diagnostisering frigjøre ressurser til helse- og omsorgsoppgaver som krever menneskelig kontakt. Raskere utvikling av arbeidsbesparende teknologi kan derfor bidra til å redusere den forventede mangelen på kvalifisert helse- og omsorgspersonell framover.

#### *Betydningen av arbeidsinnvandring*

Arbeidsinnvandringen økte kraftig etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Fra 2006 har arbeidsinnvandrere vært den største gruppen av innvandrere som kommer til Norge. Med unntak av de store gruppene asylsøkere som kom i 2015, gjaldt det fram til 2022, da Russland angrep Ukraina.

Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere er forholdsvis høy. Mens arbeidsinnvandrere fra tredjeland har et sysselsettingsnivå på linje med nordiske innvandrere og den øvrige befolkningen, er sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere fra EØS-landene (utenom Norden) noe lavere, men likevel godt over nivået til flyktninger og øvrige innvandrere. Siden EU-utvidelsen har mye av sysselsettingsveksten i Norge kommet i form av arbeidsinnvandring fra disse landene. Arbeidsinnvandrere tilfører arbeidsmarkedet viktig kompetanse og bidrar til å dekke behovet for arbeidskraft i mange sektorer.

Arbeidsinnvandring har samtidig gitt utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen knyttet til sosial dumping, innleid arbeidskraft og arbeidslivskriminalitet i enkelte bransjer. Arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er konsentrert i bransjer med lav organisasjonsgrad. De har dårligere lønns- og arbeidsvil-

kår, en løsere tilknytning til arbeidslivet og en høyere risiko for arbeidsrelaterte skader og dødsfall, sammenliknet med norskfødte arbeidstakere. Mange av utfordringene handler om hvilke deler av arbeidsmarkedet arbeidsinnvandrerne typisk jobber i, men de forsterkes av at mange arbeidsinnvandrere har mangelfulle norskferdigheter og liten kjennskap til rettighetene og pliktene de har i det norske arbeidsmarkedet.

Utfordringene med mangelfulle norskferdigheter skaper problemer for etterfølgelse av HMS-regler, og språklig og sosial segregering på arbeidsplassen. Det gir arbeidsinnvandrere en svak forhandlingsposisjon overfor arbeidsgivere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Den svake forhandlingsposisjonen forsterkes av at arbeidsinnvandrere i liten grad er medlemmer i fagforeninger. Svake ferdigheter i norsk gjør det også vanskelig å følge opp barn i barnehage og skole, og er et hinder for deltakelse i lokalsamfunnet, frivillighet og politikk, se NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*. Utvalget mente at det var behov for å styrke norskopplæringen for bosatte arbeidsinnvandrere. Sysselsettingsutvalget viste til at høy arbeidsinnvandring har bidratt til lavere lønnsvekst i næringer med mange innvandrere, både ved at innvandrere i gjennomsnitt har lavere lønninger og gjennom dempet lønnsvekst, se NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*. Sysselsettingsutvalget pekte også på at arbeidsinnvandringen har økt konkurransen om jobbene, særlig innenfor næringer som bygg og anlegg og industri. Ifølge EØS-utvalget (NOU 2024: 7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*) foreligger det likevel så langt lite dokumentasjon på at arbeidsinnvandringen har ført til direkte fortrengning av innenlandsk arbeidskraft. Utvalget mener likevel at det har oppstått negative indirekte effekter, som fallende lokal rekruttering til en del yrker og fag, særlig innenfor byggenæringen.

Selv om arbeidsinnvandring kan bidra til å dekke det løpende behovet for arbeidskraft dersom de kommer og forblir i jobb, er arbeidsinnvandring mindre egnet for å løse de langsiktige utfordringene knyttet til aldring av befolkningen. Arbeidsinnvandrere blir også eldre, og vil ikke uten videre endre det langsiktige forholdet mellom antall forsørgere og forsørgede. Innvandrere skal også ha tilgang på offentlige tjenester, infrastruktur og bolig, og de vil bidra til økt etterspørsel etter varer og tjenester. Økt innvandring vil dermed også øke etterspørselen etter arbeidskraft og i begrenset grad lette forsørgerbyrden i befolkningen. Ved per-

manent bosetting bidrar arbeidsinnvandrere ikke bare til økt produksjon, men også til at det blir flere å dele produksjonsresultatet på.

## 2.2 Barrierer mot deltakelse i arbeidslivet

De som står utenfor arbeid og ønsker å komme i jobb kan møte ulike barrierer som gjør deltakelse vanskelig. Det dreier seg både om barrierer knyttet til egenskaper ved den enkelte, og barrierer knyttet til arbeidsgivere. Barrierer knyttet til den enkelte kan dreie seg om helse- og kompetanseutfordringer. Det kan også være utfordringer knyttet til familiesituasjon og omsorgsansvar, bosituasjon, samt psykososiale vansker. Fra arbeidsgivers side kan barrierene være både holdningsmessige, kompetansebaserte, økonomiske, administrative, formelle og strukturelle. En sammenpresset lønnsfordeling, med et relativt høyt nivå på de laveste lønningene, kan innebære høye krav til kompetanse og produktivitet i det norske arbeidslivet. Trolig vil mange kunne jobbe om disse utfordringene løses.

Nedenfor drøftes noen viktige barrierer knyttet til den enkelte, utfordringer knyttet til utdanning, kompetanse og helse. Barrierer knyttet til arbeidsgiver drøftes i kapittel 5.

OECD har brukt data fra EU-SILC<sup>9</sup> til å se på hva som er de viktigste barrierene for personer med store sysselsettingsutfordringer i Norge.<sup>10</sup> Det er definert til sammen syv ulike barrierer knyttet til utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, helseproblemer, omsorgsforpliktelser og økonomiske insentiver. Om lag 50 prosent har helseproblemer som en barriere, mens nesten like mange har problemer på grunn av lav utdanning. Lav utdanning er her definert som ikke å ha fullført videregående skole. OECD finner at økonomiske insentiver også er en barriere for mange. Det skyldes både et høyt nivå på ytelser sammenliknet med potensiell arbeidsinntekt, men for noen også at husholdningen samlet allerede har høy inntekt. Ifølge OECD møter mer enn 40 prosent av de som har store sysselsettingsutfordringer minst tre av de nevnte barrierene samtidig.

I et prosjekt gjennomført for Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inn-*

*tektssikring*) så Fevang m.fl. (2020) nærmere på de ikke-sysselsatte i perioden 1993–2017, og hvor langt unna arbeidsmarkedet disse er.<sup>11</sup> Forfatterne peker på at det i denne perioden ser ut til å ha blitt et skarpere skille mellom de som er innenfor og de som er utenfor arbeidsmarkedet. En stadig større andel av de ikke-sysselsatte har aldri vært i arbeid, målt ved at de aldri har tjent mer enn 1 G årlig i sin yrkeskarriere. I tillegg har sannsynligheten for at en ikke-sysselsatt blir sysselsatt det neste året falt gjennom perioden de ser på, særlig for personer som har stått lenge utenfor arbeidslivet. For personer som har vært uten arbeid i minst seks år, har sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid blitt halvert fra 1999 til 2012. Det ser altså ut til at det å stå lenge uten arbeid ble en større barriere for mulighetene til å komme i jobb.

Fevang m.fl. (2020) undersøker også hvor følsom sysselsettingen blant ulike grupper av ikke-sysselsatte er for endringer i etterspørselen etter arbeidskraft. De viser at andelen som kommer i jobb varierer med konjunktorene for alle grupper av ikke-sysselsatte, enten de er arbeidsledige, mottar helserelaterte ytelser, er i utdanning eller annet. Utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft er med andre ord viktig, også for de som står utenfor på grunn av helseproblemer, selv om variasjonen er noe mindre for mottakere av arbeidsavklaringspenger enn for ledige. Unntaket er mottakere av uføretrygd, som i svært liten grad kommer tilbake i jobb uansett hvordan arbeidsmarkedet er.

### 2.2.1 Lav utdanning og manglende kompetanse

Lav utdanning er en barriere mot arbeid. I 2022 var 35 prosent av de med grunnskole som høyeste utdanning i alderen 18–66 år utenfor arbeid eller utdanning, og mottok heller ikke alderspensjon. Tilsvarende andel blant de med videregående opplæring eller universitets- og høyskoleutdanning var henholdsvis 15 og 10 prosent.

For mange innvandrere utgjør svake norskerferdigheter en særskilt barriere, både mot arbeidsdeltakelse og deltakelse i eventuelle tiltak, se også avsnitt 2.1.1.

Ifølge Fevang m.fl. (2020) har det blitt et sterkere skille mellom de som har fullført videregående opplæring og de som ikke har det. For både menn og kvinner under 60 år har andelen utenfor

<sup>9</sup> Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Eurostat.

<sup>10</sup> OECD (2020). *Identifying and addressing employment barriers in Belgium, Korea and Norway. Implementing the OECD Jobs Strategy*. Paris.

<sup>11</sup> Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Rapport 2020:1. Oslo: Frischsenteret. Digitalt vedlegg til NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*.

arbeid økt blant de som ikke har fullført videregående opplæring. Det kan i noen grad henge sammen med at utdanning i tillegg til å gi kompetanse også fungerer som en sorteringsmekanisme, slik at personer som ikke har fullført videregående opplæring utgjør en mer selektert gruppe enn tidligere. De samme bakenforliggende faktorene gjør det vanskelig både å gjennomføre videregående opplæring og å komme i jobb.

Norske studier, som kontrollerer for andre faktorer, understøtter likevel at gjennomføring av videregående opplæring kan ha en selvstendig betydning.<sup>12</sup> Albæk m.fl. (2020) finner at sannsynligheten for ikke å være i arbeid eller under utdanning ved 28 års alder var 12–15 prosentenheter lavere for de med fullført videregående utdanning relativt til de som ikke har fullført.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har med utgangspunkt i PIAAC-undersøkelsen 2011 belyst sammenhengen mellom ferdigheter og arbeidsmarkedssituasjon.<sup>13</sup> Analysen viser at forskjellen i sysselsettingssannsynlighet for i utgangspunktet ikke sysselsatte personer med henholdsvis svake og sterke numeriske ferdigheter er 32 prosentenheter. Dårligst ut kommer personer med både dårlig helse og svake ferdigheter.

Forskjellen i sysselsettingsandel mellom de med grunnskole og de med videregående opplæring som høyeste utdanning har økt over tid (NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*). Det kan blant annet skyldes at migrasjon, ny teknologi, konkurranse fra globale tjenesteaktører mv. har ført til forskyvninger i næringer og yrker, og dermed høyere krav til utdanning og ny kompetanse. Samtidig kan høy innvandring gi større konkurranse om jobber som krever lite utdanning.

Det ser ut til at kravene til kompetanse i arbeidslivet har økt over tid. Bare siden årtusenskiftet har det vært en kraftig vridning bort fra yrker med kompetansekrav svarende til utdanning på videregående- eller grunnskolenivå og

over mot yrker som krever høyere utdanning. Ifølge Barth og Østbakken (2021), som undersøker utviklingen i det norske arbeidsmarkedet de siste 15 årene, har ansatte uten høyere utdanning fått vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsandelene har falt og konkurransen fra personer med høyere utdanning har økt.<sup>14</sup>

Voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring, utgjør en liten gruppe av befolkningen. De aller fleste voksne som er født eller oppvokst i Norge har fullført grunnskolen. Mer enn 90 prosent av personer med mangelfull eller ikke godkjent grunnskoleopplæring er innvandrere, og de fleste har fluktbakgrunn.

637 000 personer mellom 20 og 66 år hadde ifølge SSB ikke studie- eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring i 2022. Det høye antallet skyldes ikke bare innvandring eller at den eldre delen av befolkningen ikke fikk samme muligheter til utdanning som vi har i dag, men også at det hvert år er mange som forlater utdanningen uten å ha oppnådd sluttkompetanse. Antallet har likevel gått ned de siste årene. Av de som startet i videregående opplæring i 2016, hadde 31 prosent ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse på normert tid. To år senere var andelen nede i 19 prosent, ifølge tall fra SSB.

## 2.2.2 Helseutfordringer

Helseproblemer er en viktig årsak til at personer står utenfor arbeidslivet. Forholdet mellom arbeid og helse er likevel sammensatt. Forskning slår fast at arbeid i mange tilfeller fremmer helse. Wilkie m.fl. (2020) og Cullen m.fl. (2018) viser til at det også gjelder for mennesker med diagnoser som ofte fører til uføretrygd, som muskelskjelettlidelser, smertetilstander og psykiske helseproblemer.<sup>15</sup> Arbeid kan påvirke helsen positivt ved å gi mening, utvikling, struktur på dagen og tilhørighet, samt en bedre økonomi for den enkelte. På den annen side kan krevende arbeidsoppgaver og et dårlig arbeidsmiljø ha negative helsekonsekvenser. Et godt arbeidsmiljø vil virke positivt inn

<sup>12</sup> Falch, T. og Nyhus, O.H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*, 28:4.

Barth, E. og von Simson, K. (2013). Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene? *Søkelys på arbeidslivet*, 30:4.

Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strøm, M. og Vanhala, P. (2020). Bedre sent enn aldri? Hvordan sen fullføring av videregående skole påvirker tidlig karriere. *Søkelys på arbeidslivet*, 37:1–2.

<sup>13</sup> Barth, E., Iversen, J.M.V., Schöne, P., von Simson, K. og Strøm, B. (2016). *Sammenhengen mellom ferdigheter og arbeidsmarkedssituasjon for utsatte grupper*. Rapport 2016:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

<sup>14</sup> Barth, E. og Østbakken, K. M. (2021). Fortsatt polarisering i det norske arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet*, 38:1.

<sup>15</sup> Wilkie, R., Bjork, M., Costa-Black, K. M., Parker, M. og Pransky, G. (2020). Managing work participation for people with rheumatic and musculoskeletal diseases. *Best Practice & Research Clinical Rheumatology*, 34:2.

Cullen, K. L., Irvin, E., Collie, A., Clay, F., Gensby, U., Jennings, P. A. og Amick, B. C., 3rd. (2018). Effectiveness of Workplace Interventions in Return-to-Work for Musculoskeletal, Pain-Related and Mental Health Conditions: An Update of the Evidence and Messages for Practitioners. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 28.

på både helse, motivasjon og sykefravær blant ansatte, men også på produktivitet i virksomheter og kostnader for samfunnet.

Mange av de som står midlertidig eller varig utenfor arbeidsmarkedet, mottar en helserelatert ytelse, jf. avsnitt 2.3.

Det foreligger ingen samlet statistikk eller oversikt over hvilke helseutfordringer som dominerer blant de som står utenfor som følge av problemer med helsen. Problemstillingen kan likevel belyses ved å se nærmere på kjennetegn ved mottakere av ulike offentlige stønader.

Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de to største diagnosegruppene både blant sykmeldte, blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygdede.

Fra 2018 finnes det statistikk over diagnoser kun for uføretrygdede under 30 år. I desember 2020 var det 20 900 unge uføretrygdede i alderen 18–29 år. Av disse var 68 prosent uføretrygdet på grunn av psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Blant andre større diagnosegrupper utgjorde sykdommer i nervesystemet og medfødte misdannelser og kromosomavvik hver om lag 10 prosent. Alle andre diagnoser utgjorde om lag 11 prosent. Fra 2000 til 2020 var det en vekst i andelen med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser på 20 prosentenheter, samtidig gikk andelen ned for de andre diagnosegruppene.

Det har også vært en økning i antall barn og unge som både henvises for, og får hjelp for psykiske lidelser i spesialisthelsetjenesten. Fra 2019 til 2023 økte antallet nye henvisninger til psykisk helsevern for barn og unge med 30 prosent.

Forut for innvilgelse av uføretrygd har de fleste gått gjennom et avklaringsløp og mottatt arbeidsavklaringspenger. Også blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger har andelen med en diagnose innenfor psykiske lidelser økt, mens andelen med muskel- og skjelettlidelser har avtatt. Ved utgangen av 2023 hadde over 40 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger en diagnose knyttet til psykiske lidelser. Andelen var høyest blant de under 30 år – om lag 70 prosent.

Andelen uføretrygdede i befolkningen under 30 år har doblet seg fra 2013 til 2023. Særlig diagnoser knyttet til psykiske lidelser har økt. Ifølge Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*) indikerer flere studier at det er uklart hvorvidt økningen i psykiske helseplager blant unge kan knyttes til at unge er blitt sykere reelt sett, eller at andre faktorer som økt åpenhet og lavere terskel for å rapportere psykiske lidelser har betydning for økningen. Dagens arbeidsliv stiller høye krav til effektivitet og kom-

petanse, og mange strever med å komme inn i arbeidslivet.

Befolkningsundersøkelser som Ungdata og Studentenes helse- og trivselsundersøkelse har vist en økning i selvrapporterte psykiske plager hos barn, unge og unge voksne, og særlig for kvinner. Etter koronapandemien har denne utviklingen stabilisert seg i undersøkelsen til Ungdata. Det er behov for å finne ut mer om hvorfor vi ser en økning i rapportering av psykiske plager. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Folkehelseinstituttet i oppdrag å gjennomføre analyser basert på resultatene fra undersøkelsene for å avdekke mulige årsaker til økningen. Regjeringen har også satt ned et utvalg som skal se særskilt på kvinners arbeidshelse, herunder gjøre opp kunnskapsstatus og utrede kvinners vilkår for deltakelse i arbeidslivet. Utvalget skal også vurdere hvilken betydning arbeidsforhold og arbeidsmiljø har for helse gjennom kvinners livsfaser, og vurdere mulige tiltak.

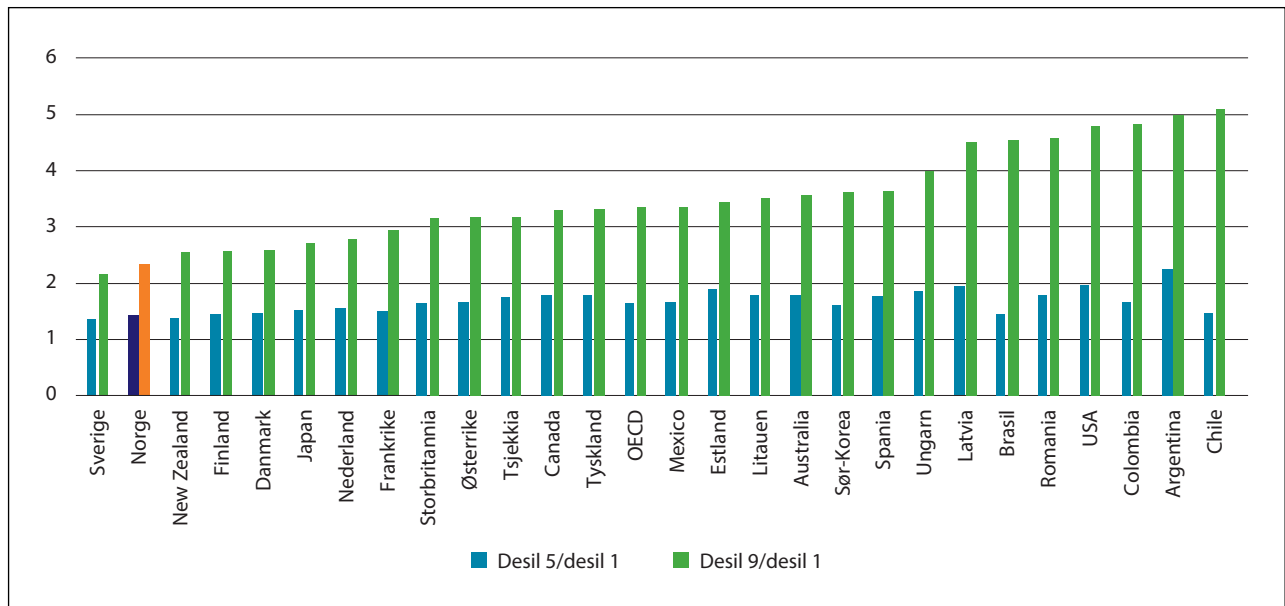
### 2.2.3 Høye krav til produktivitet og kompetanse

Lønnsdannelsen i Norge er koordinert og følger frontfagsmodellen. Modellen bygger på at en representativ del av konkurranseutsatt industri, frontfaget, forhandler om lønn først. Utfallet fungerer som en norm for lønnsveksten i de forhandlingsområdene som følger etter. Frontfagsmodellen er nylig inngående drøftet i NOU 2023: 30 *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi*.

Internasjonale sammenlikninger, som Barth m.fl., viser at når lønnsforhandlingene er koordinerte eller gjennomføres på sentralt nivå, fører det til mindre lønnsforskjeller mellom bedrifter, bransjer og yrkesgrupper.<sup>16</sup> Denne mekanismen virker i begge ender av lønnskalaen, slik at de laveste lønningene blir høyere og de høyeste lønningene lavere, sammenliknet med om forhandlingene ikke var koordinerte eller sentraliserte. Høy grad av koordinering i lønnsdannelsen bidrar dermed til et relativt høyt lønnsnivå. Det fører til høy produktivitet gjennom investering i kompetanseheving og teknologi, høye produktivetskrav til arbeidstakerne, samt til å allokere arbeidskraft og kapital dit den er mest lønnsom. Det bidrar til at gevinstene kan bli høyere for alle, uavhengig av utdanning og kompetanse.

Figur 2.10 viser at det er relativt små lønnsforskjeller i Norge sammenliknet med andre land.

<sup>16</sup> Barth, E., Moene, K. O. og Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press*. Oslo: Gyldendal.



Figur 2.10 Lønnsspredning i OECD-land

Figuren viser forholdstallet mellom henholdsvis den femte og den første inntektsdesilen, og den niende og første inntektsdesilen. Brutto inntekt. Tall for 2021, og 2020 for Tyskland.

Kilde: OECD

En lønnsstruktur med relativt små lønnsforskjeller kan innebære at de minst produktive jobbene faller bort og de minst lønnsomme bedriftene «presses ut», fordi de ikke har råd til å betale selv de laveste lønningene. Bedrifter med høy produktivitet kan samtidig dra nytte av at de høyeste lønningene er relativt lave. Mer koordinert lønnsdannelse med mindre lønnsforskjeller innebærer også at bedriftene tjener mer på å benytte ny og effektiv teknologi, og det kan bidra til en raskere modernisering i land med små lønnsforskjeller.<sup>17</sup>

Et høyt nivå på de laveste lønningene vil samtidig stille krav til at arbeidstakernes utdanning, kvalifikasjoner og arbeidsevne skal være på et visst nivå. Det kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper med svake kvalifikasjoner eller lav arbeidsevne å få innpass i arbeidslivet. Teknologisk utvikling der rutineoppgaver overtas av maskiner kombinert med konkurranse fra innvandrere om lavt kvalifiserte jobber, kan føre til at personer med lav arbeidsevne, for eksempel på grunn av svekket helse eller lite utdanning, blir presset ut av arbeidsmarkedet. Kompetansepolitikken, inkludert opplæringstiltakene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken og integreringspolitikken, har en viktig oppgave i å motvirke slike mekanismer.

<sup>17</sup> Moene, K., Barth, E., Krueger, I., Lind, J. T. og Mehlum, H. (2009). Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet. Vedlegg til NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.

## 2.3 Personer som står utenfor arbeidslivet

### 2.3.1 Personer utenfor arbeid og utdanning

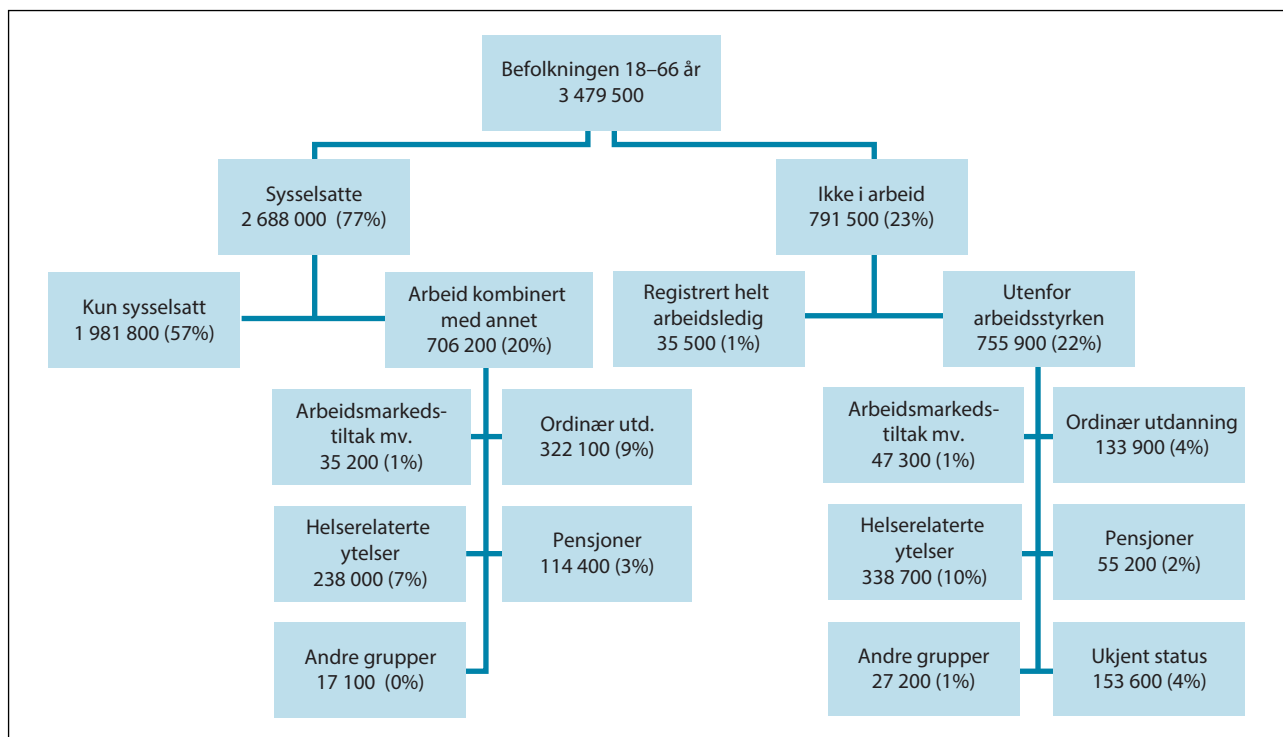
Selv om mange er i jobb, er det likevel et stort potensial for økt sysselsetting. Figur 2.11 illustrerer arbeidsmarkedsstatusen i den norske befolkningen i alderen 18–66 år i 2022, ved å fordele personer i grupper etter aktivitet og ytelser. I vedlegg til kapitlet gis tilsvarende illustrasjoner for snevrere aldersgrupper. I 2022 var 77 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år sysselsatt. Av disse var tre av fire kun i jobb, mens resten kombinerte jobb med andre aktiviteter eller ytelser. Personer som ikke er i arbeid, er enten registrert helt ledig eller utenfor arbeidsstyrken. De som er utenfor arbeidsstyrken er hovedsakelig mottakere av helserelaterte ytelser eller er under ordinær utdanning. Det er også en del som er registrert som ukjent, som er personer som verken mottar ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller deltar i ordinær utdanning. De fleste i denne gruppen blir trolig forsørget av ektefelle eller familien for øvrig, men kan også være personer under støtteordninger som gis til hele husholdningen, eller har utvandret uten at de er registrert flyttet i folkeregisteret. De resterende er enten i arbeidsmarkedstiltak, pensjonister eller registrert i andre ordninger.

### Boks 2.1 Personer utenfor arbeid og utdanning

I denne stortingsmeldingen er tall for personer utenfor arbeid eller utdanning registertall bestilt fra Statistisk sentralbyrå, om ikke annet er oppgitt. Tallene omfatter personer som verken er i arbeid eller midlertidig fraværende fra arbeid, er under ordinær utdanning eller mottar pensjon.

Tallene skiller seg noe fra statistikk som er tilgjengelig i statistikkbanken på ssb.no. Arbeids- og velferdsetaten har også tall som avviker noe. Det skyldes blant annet ulike definisjoner, ettersom det ikke er opplagt hvem som burde defineres utenfor arbeidslivet. Det kan avhenge av formålet tallene skal inngå i. Andre

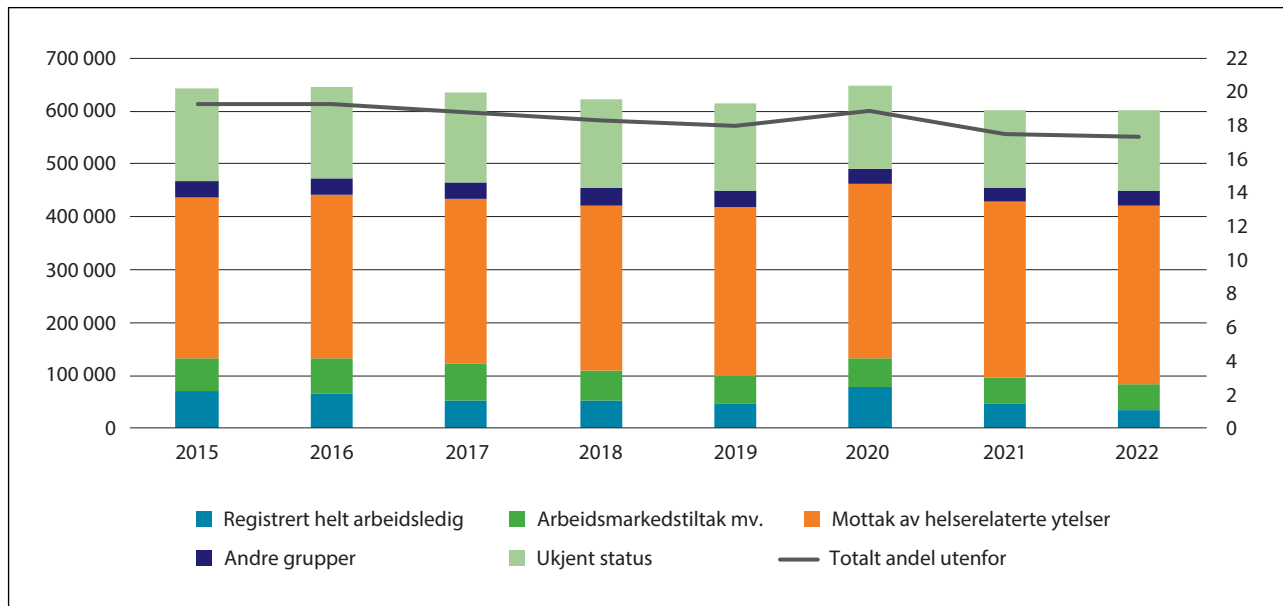
forhold som gjør at tallene er ulike, er valg av aldersgruppe, prioritering av statuser for å unngå dobbelttelling, datakilder og referanseperiode. Hovedbildet med hensyn til omfanget av hvor mange som står utenfor arbeid og utdanning er likevel omtrent det samme, selv om det er gjort litt ulike forutsetninger for beregningene. Eksempelvis viser tall fra Arbeids- og velferdsetaten at 659 000, eller om lag 20 prosent, av alle mellom 20 og 66 år sto utenfor i 2022. Ifølge nye tall for 2023 har antallet økt til 685 000 personer, tilsvarende en økning på en halv prosentenheter.



Figur 2.11 Personer etter arbeidsmarkedsstatus, 18–66 år. Antall og andel av befolkningen. 4. kvartal 2022

Sysselsatte i SSBs offisielle statistikk er basert på ILO-definisjoner og omfatter personer som jobber minst én time i referanseuken, selvstendig næringsdrivende, og de som er midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, permisjon eller liknende. For personer som er registrert i flere aktiviteter eller ytelser samtidig er status prioritert i følgende rekkefølge (ovenfra og nedover): Sysselsatt, registrert helt arbeidsledig, arbeidsmarkeds-tiltak mv. (arbeidssøker på tiltak, tiltakspenger, introduksjonsordningen, nedsatt arbeidsevne på tiltak), under ordinær utdanning, mottak av helserelaterte ytelser (personer med sykepenger som har avsluttet et arbeidsforhold, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd), mottak av pensjoner (etterlattepensjon inkl. barnepensjon, privat eller offentlig AFP, supplerende stønad, alderspensjon og pensjoner fra andre enn Arbeids- og velferdsetaten/folketrygden), andre grupper (kontantstøtte, overgangsstønad, økonomisk sosialhjelp, nedsatt arbeidsevne og ikke på tiltak) og ukjent status (herunder personer som forsørges av ektefelle eller familien for øvrig).

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.12 Personer utenfor arbeid og utdanning fordelt i ulike stater, 18–66 år. Antall (venstre akse) og i prosent av befolkningen (høyre akse). 4. kvartal 2015–2022

Figuren inkluderer personer som verken er sysselsatt, under ordinær utdanning eller mottar pensjon. For personer som er aktiv i flere stater samtidig, synliggjøres den høyest prioriterte staten. «Mottak av helserelevante ytelser» omfatter her personer med sykepenger som har avsluttet et arbeidsforhold, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Se ellers prioritering og definisjon av gruppe i figurnote til figur 2.11.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nedenfor belyses en del trekk ved den delen av befolkningen som står utenfor arbeid og utdanning. Personer som mottar pensjon regnes ikke som utenfor arbeid og utdanning i denne sammenheng, selv om de er utenfor arbeidsstyrken.

I 2022 sto om lag 600 000 personer i alderen 18–66 år utenfor arbeid eller utdanning. Det utgjør om lag 17 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen mot 19 prosent i 2015, se figur 2.12. I 2020 økte andelen som følge av koronapandemien, men falt raskt året etter igjen. Fordelingen etter hvilken status de som ikke er i jobb eller utdanning har, viser små endringer over de siste ti årene. Personer som mottar helserelevante ytelser utgjør om lag halvparten av dem utenfor arbeid og utdanning, og er med det den klart største gruppen.

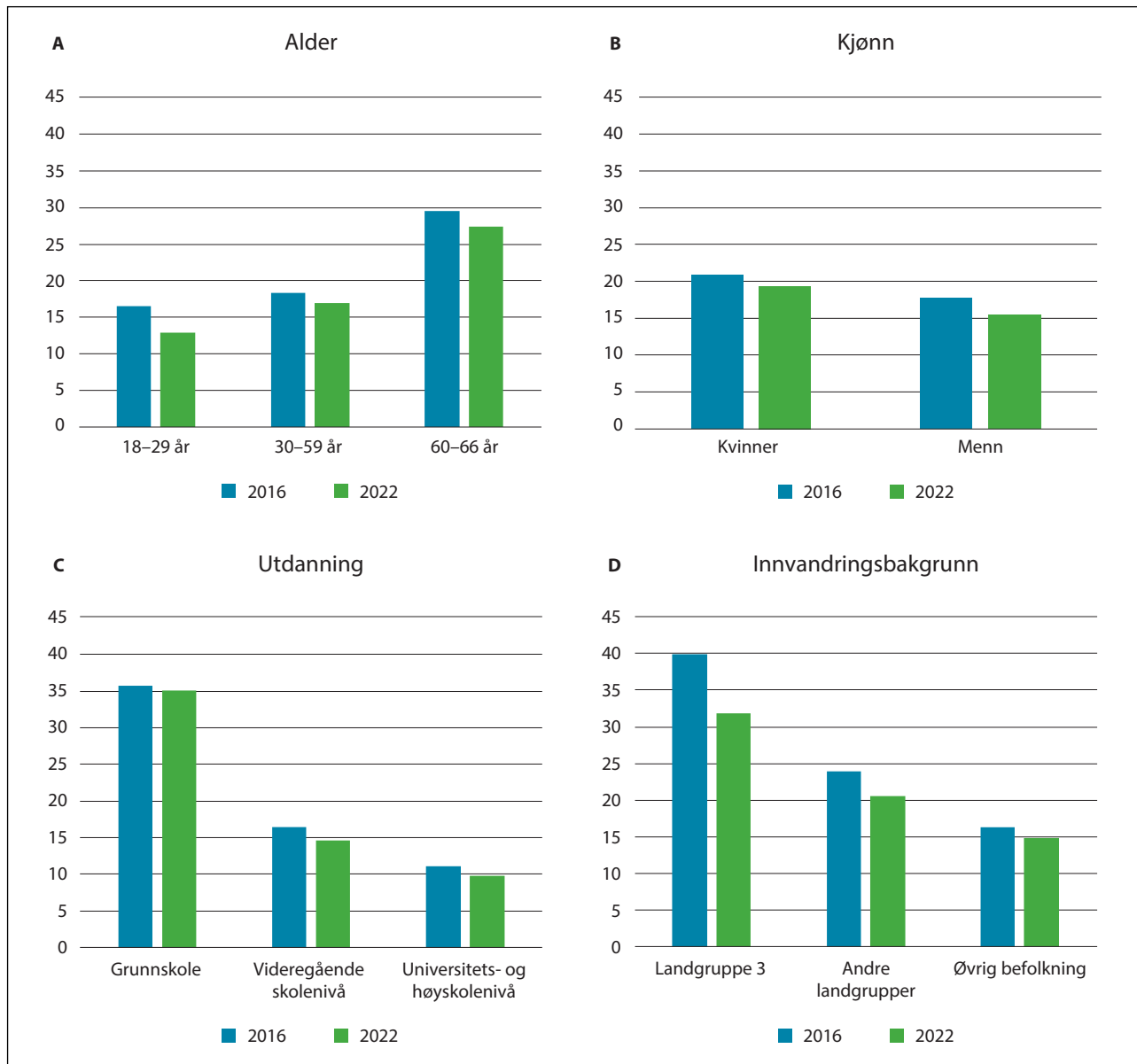
Noen grupper har en større andel utenfor arbeid eller utdanning. Det gjelder blant annet personer i aldersgruppen 60–66 år og kvinner, se figur 2.13. Forskjellen mellom andelen kvinner og menn utenfor er også større i 2022 enn i 2016. Personer med kun grunnskole er klart overrepresentert, se avsnitt 2.2.1. Innvandrere fra landgruppe 3 har dobbelt så høy sannsynlighet for å være utenfor som den øvrige befolkningen, med henholdsvis 32 prosent mot 15 prosent. Det må ses i sammenheng med at mange innvandrere ikke har den kompetansen som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, og flere har svake norskferdigheter.

Siden 2016 har det vært en nedgang i andelen utenfor arbeid og utdanning for alle gruppene. Spesielt har det vært en betydelig nedgang blant unge og innvandrere fra landgruppe 3.

Hvilken status en person er registrert i, henger i stor grad sammen med hvor lenge man står utenfor arbeid eller utdanning. I 2018 var om lag 560 000 personer registrert som helt arbeidsledig eller utenfor arbeidsstyrken. Av disse var 19 prosent gruppert som registrert helt ledig eller på arbeidsmarkedstiltak mv. og 53 prosent mottok helserelevante ytelser. Figur 2.14 viser hvor lenge personer i disse to gruppene var utenfor arbeid og utdanning i årene mellom 2018 og 2022.

Av de som er registrert helt ledig eller på arbeidsmarkedstiltak var én av fire utenfor arbeid og utdanning i under ett år. På den andre siden var om lag 28 prosent av de som var registrert som helt ledige og mottaker av arbeidsmarkedstiltak i 2018 utenfor arbeid og utdanning i hele perioden mellom 2018 og 2022. Motstykket til disse statusene er mottakere av helserelevante ytelser. Av de som mottok helserelevante ytelser i 2018 var 70 prosent i samme status i hele perioden mellom 2018 og 2022. Dermed kom bare 30 prosent av de på helserelevante ytelser ut i arbeid eller utdanning minst én gang i denne perioden.

De som er registrert helt arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak er nærmere arbeidsmar-



Figur 2.13 Personer utenfor arbeid og utdanning som andel av befolkningen etter kjønn, alder, utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn. Prosent. 4. kvartal 2016 og 2022

Figuren viser personer som verken er sysselsatt, under ordinær utdanning eller mottar pensjon. For personer som er aktiv i flere stater samtidig, synliggjøres den høyest prioriterte statusen. Se prioritering i figurnote til figur 2.11. Landgruppe 3 består av Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og New Zealand, polare områder. Andre landgrupper er Norden utenom Norge, EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia, New Zealand.

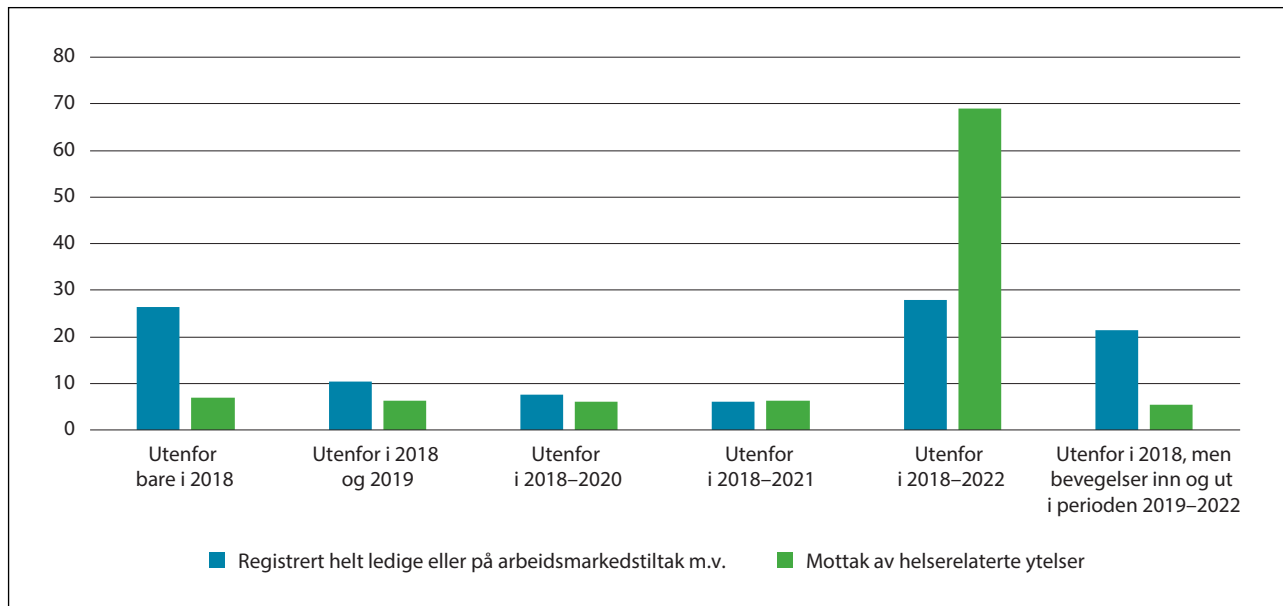
Kilde: Statistisk sentralbyrå

kedet enn mottakere av helserelaterte ytelser. Det kan skyldes at noen tilstander er mer midlertidige enn andre, for eksempel kan en person på helse-relatert ytelse ha en varig helseutfordring. Men det er også indikasjoner på at egenskaper ved selve ytelsen og oppfølgingen av den enkelte mottaker kan ha betydning for om en person blir stående varig utenfor arbeidslivet, se nærmere omtale av dette i kapittel 3.

### 2.3.2 Nærmere om unge utenfor arbeid og utdanning

Personer i alderen 18–29 år som verken er i arbeid eller utdanning utgjorde om lag 13 prosent eller 107 000 personer i 2022. Det er den laveste andelen Norge har hatt i perioden fra 2016 til 2022, se figur 2.15. Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har andelen unge mellom 20 og 29 år utenfor arbeid og utdanning økt moderat fra 2022 til 2023.





Figur 2.14 Andelen personer etter registrert status i 2018 og antall år registrert i samme status i perioden 2018–2022, 18–66 år

Se figurnote til figur 2.12.

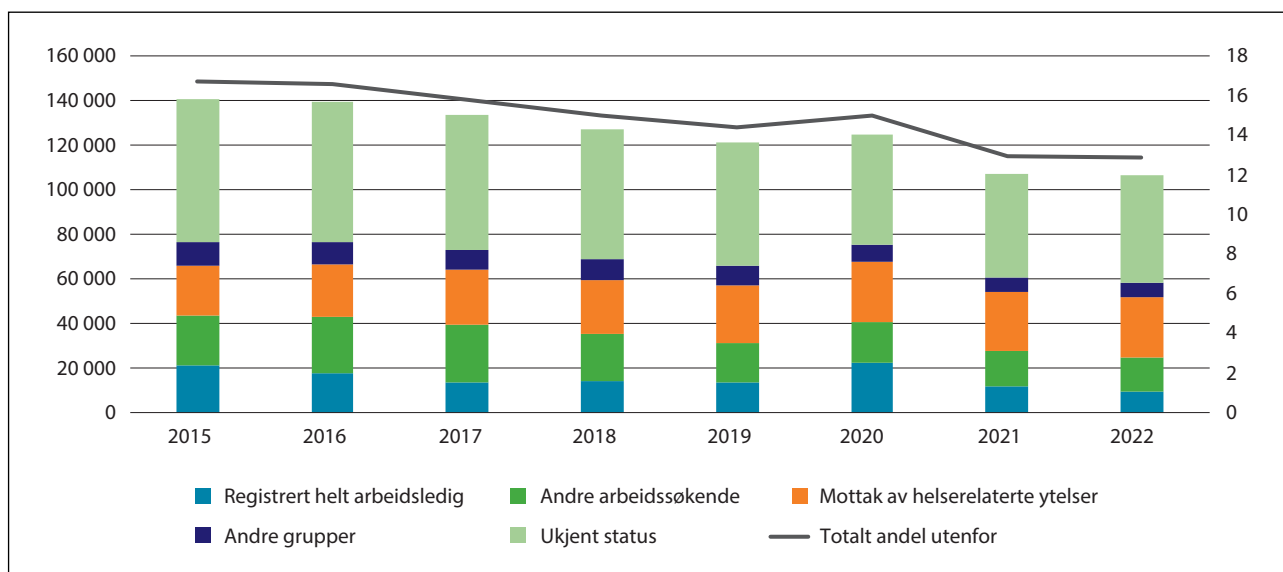
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tall fra SSB viser at om lag halvparten av de unge utenfor arbeid og utdanning har ukjent status. Det er blant annet unge som blir forsørget av familie. Én av fire mottar helserelaterede ytelser, en andel som har økt siden 2015.

Andelen unge utenfor arbeid og utdanning øker med alder, særlig for kvinner, noe som trolig har sammenheng med at flere kvinner i slutten av

tyveårene er hjemme med barn. Unge innvandrere har om lag dobbelt så stor sannsynlighet for å havne utenfor arbeid og utdanning som ungdom født i Norge. Personer med lav utdanning og dårlig helse er også overrepresentert.

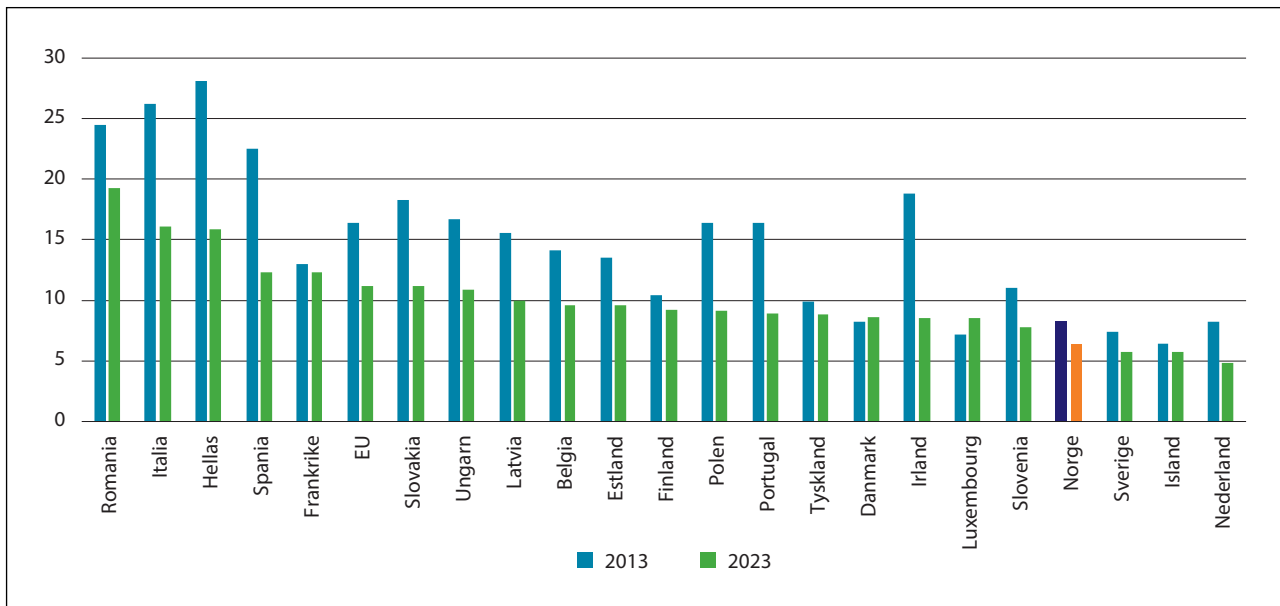
Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser internasjonalt sammenliknbare tall for personer utenfor arbeid, utdanning eller opplæring, eller NEET-



Figur 2.15 Personer 18–29 år utenfor arbeid og utdanning fordelt i ulike statuser. Antall (venstre akse) og i prosent av befolkningen (høyre akse). 4. kvartal 2012–2022

Se figurnote til figur 2.12.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.16 Andel av befolkningen i alderen 15–29 år som ikke er i arbeid, utdanning eller opplæring. Prosent. 2013 og 2023

Kilde: Eurostat

rater (Not in Employment, Education or Training) for aldersgruppen 15–29 år. Norge har lav NEET-andel sammenliknet med mange andre land, se figur 2.16. Ifølge en studie fra OECD er syv av ti i denne gruppen inaktive i Norge.<sup>18</sup> Inaktivitet vil si at de ikke ser etter en jobb, og de er derfor ofte lenger unna arbeidsmarkedet. Til sammenlikning var OECD-gjennomsnittet én av to. Sannsynligheten for å ha helseproblemer er også over ni ganger så høy for unge i NEET-gruppen enn andre unge i Norge. Det var høyere enn OECD- og EU-gjennomsnittet. Det vil si at Norge har en selektert NEET-gruppe, som blant annet har sammenheng med den lave NEET-andelen.

NEET-andelen for Norge i den internasjonale sammenlikningen i figur 2.16 er lavere enn andelen unge utenfor arbeid og utdanning som presenteres i teksten ovenfor. Det skyldes forskjeller i datakilde, definisjoner og aldersgruppe.

NORCE publiserte i 2022 en rapport om geografiske forskjeller i andelen unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring (NEET).<sup>19</sup> For ungdom uten fullført grunnskole har distrikts-kommuner markant lavere NEET-andel enn sentrale. Andelen NEETs som er registrert som «Andre, ikke på tiltak» (dvs. personer som verken deltar på tiltak, mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd,

eller er registrert arbeidsledig) er høyest i de mest sentrale kommunene og andelen som er registrert med uføretrygd er høyest i de mindre sentrale kommunene.

### 2.3.3 Stønadsmottakere

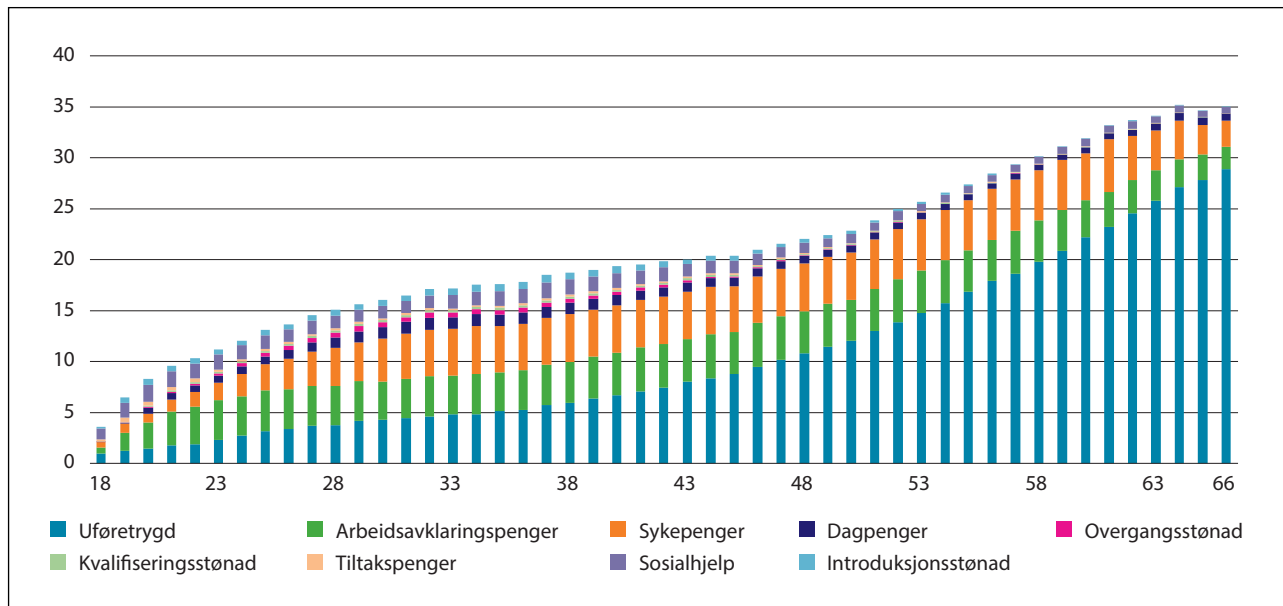
En stor andel av befolkningen vil motta en offentlig stønad på et eller annet tidspunkt i livet. Ved utgangen av 2022 var det totalt rundt 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18 til 66 år som mottok minst én av ytelsene i figur 2.17. Andelen som mottar en ytelse øker med alder, og ved 64 år mottok 35 prosent minst én av disse ytelsene.

Nesten ni av ti av de som mottar en ytelse i Norge mottar en helserelatert ytelse, og denne andelen øker med alder. For eksempel mottok 71 prosent av stønadsmottakerne i 20-årene en helserelatert ytelse i 2022, mens det samme gjaldt 96 prosent av stønadsmottakerne i aldersgruppen 60 til 66 år. Uføretrygdene utgjør den største andelen av de på helserelaterte ytelser, mens resten mottar enten arbeidsavklaringspenger eller sykepenger. Ifølge tall fra OECD for 2019 er både sykefraværet og den samlede andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd høyere i Norge enn i sammenliknbare land.

Mottak av en ytelse behøver likevel ikke å bety at man står utenfor arbeidslivet. Mange som mottar en ytelse har tilknytning til arbeidslivet, og kombinerer ytelse med arbeid. For eksempel kombinerte nesten halvparten av alle som var syk-

<sup>18</sup> OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*. Paris.

<sup>19</sup> NORCE (2022). *Forskjell mellom NEETs (unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring) i Norge mellom kommuner i ulike sentralitetsklasser 1–6, 2015–2021*. Rapport 2022:39.



Figur 2.17 Antall mottakere av ulike ytelser som er bosatt i Norge som andel av befolkningen i samme alder, 18–66 år. Prosent. Utgangen av 2022

Figuren er justert slik at en person som mottar flere ytelser kun teller én gang. Figuren inkluderer ikke alderspensjon, noe som påvirker antall stønadsmottakere over 62 år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

meldte utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, arbeid og sykepenger gjennom bruk av gradert sykmelding på ett eller flere tidspunkt i sykepengeperioden i 2022. Blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger var nesten én av tre i arbeid på ett eller flere tidspunkt i 2022, mens tilsvarende gjaldt én av fem for de som mottok uføretrygd.

Figur 2.18 viser utviklingen for de ulike stønadene. Økningen i uføretrygd fra 2016 for aldersgruppen 18 til 66 år må ses i sammenheng med nedgangen i mottak av arbeidsavklaringspenger.<sup>20</sup> De siste årene har andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger igjen vært økende, mens andelen mottakere av uføretrygd har flatet ut.

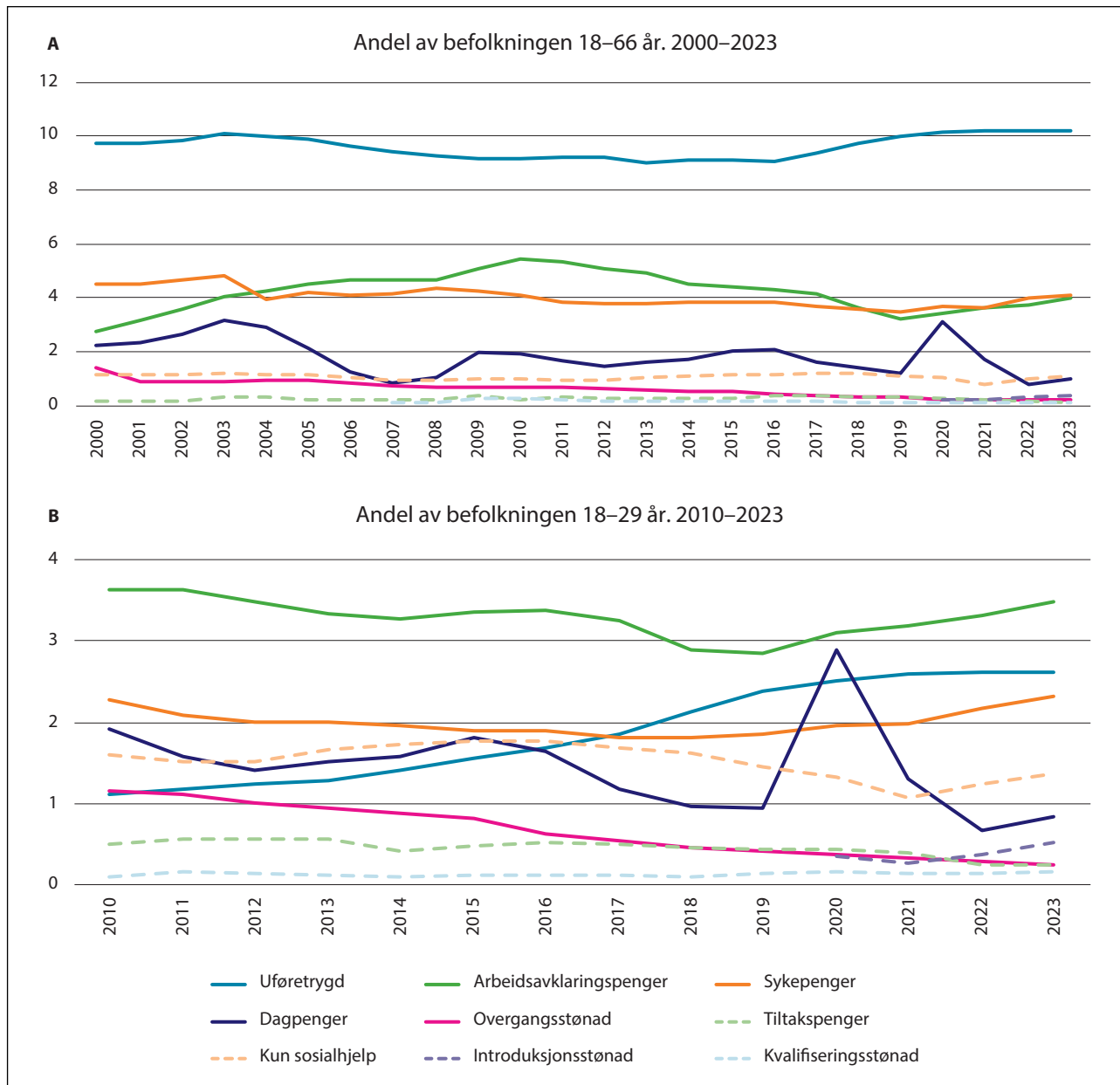
Antallet stønadsmottakere vil påvirkes av endringer i regelverket for de ulike ytelsene. Eksempelvis må økningen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger de siste årene ses i sammenheng med koronapandemien og regelendringer fra 1. juli 2022. Disse regelendringene innebærer at det er lettere enn før å fortsette med arbeidsavklaringspenger når den maksimale varigheten nås, enten ved at man får unntak fra den generelle maksimale varigheten, eller ved at man får innvilget en ny periode med arbeidsavklaringspenger siden karensåret er fjernet.

<sup>20</sup> Kalstø, Å.M. og Kann, I.C. (2018). Færre på helserelaterte ytelser – friskere befolkning? *Arbeid og velferd*, 2018:4.

Det er en nær sammenheng mellom utviklingen i de ulike helserelaterte ytelsene. De fleste sykmeldte vender tilbake til arbeid etter relativt kort tid. Ved mer langvarige helseutfordringer går mange over til arbeidsavklaringspenger etter ett år, for deretter å gå over på uføretrygd hvis det viser seg at inntektsevnen er varig nedsatt. Tall fra Arbeids- og velferdsetaten viser at blant helt nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2023 var det rundt 70 prosent som var registrert med sykepenger i forkant. Videre hadde 77 prosent av de nye uføretrygdde i 2023 en periode som mottaker av arbeidsavklaringspenger før de fikk innvilget uføretrygd.

Andelen uføretrygdde i befolkningen i aldersgruppen fra 18 til 29 år har blitt doblet de siste ti årene, fra 1,3 prosent i 2013 til 2,6 prosent i 2023. Det kan imidlertid se ut til at økningen har bremsset opp. Andelen unge uføretrygdde i 2023 var lik som i de to foregående årene. Samtidig har andelen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger økt fra 3,2 prosent i 2021 til 3,5 prosent i 2023.

Selv om andelen uføretrygdde er lavere blant unge enn i den eldre delen av befolkningen, er det alvorlig at mange unge er uføre. Denne gruppen har mange år foran seg og i utgangspunktet dårlige utsikter til arbeid. Av samme grunn er det viktig å følge med på unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, siden en stor andel av disse senere går over til uføretrygd. Bragstad (2023)



Figur 2.18 Andelen av befolkningen som mottar inntektssikringsytelser. Prosent. Tall ved utgangen av året

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og inkluderer forløperne til ordningen før 2010 (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Kvalifiseringsstønad ble innført i 2007. Figuren viser kun tall over bosatte i Norge og er justert for dobbelttelling. Tall over mottakere av introduksjonsstønaden som er justert for dobbelttelling er kun tilgjengelige fra 2020.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

viser at blant personer i alderen fra 20 til 29 år som startet et forløp med arbeidsavklaringspenger i 2012, var sannsynligheten for uføretrygd ti år etter 35–40 prosent.<sup>21</sup>

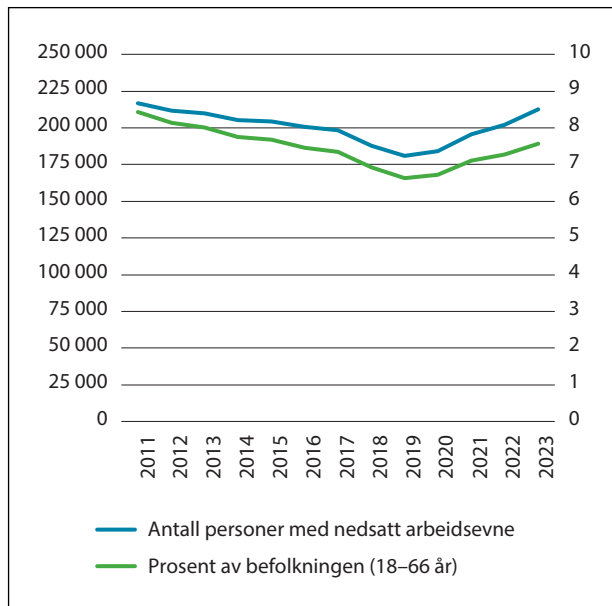
### 2.3.4 Personer med nedsatt arbeidsevne

Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter alle som har fått en arbeidsevnevurdering som kon-

kluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb, uavhengig av hva slags ytelse de har krav på fra arbeids- og velferdsforvaltningen. De fleste som har fått vedtak om uføretrygd eller sykepenger vil ikke falle inn under denne definisjonen.

I 2023 var det i gjennomsnitt over 212 000 personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne i Arbeids- og velferdsetaten, tilsvarende 6,1 prosent av befolkningen fra 18 til 66 år. Andelen falt fram til 2019 og har deretter steget, se figur 2.19. Utviklingen i antall personer registrert med ned-

<sup>21</sup> Bragstad, T. (2023). Unge i NAV: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2023:2.



Figur 2.19 Personer med nedsatt arbeidsevne. Gjennomsnittlig årlig beholdning (venstre akse) og som prosent av befolkningen (høyre akse). 2011–2023

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

satt arbeidsevne viser at nivået ikke har fulgt de økonomiske konjunktorene i like sterk grad som sysselsettingen og ledighetsutviklingen de siste tolv årene. Det tyder på at gruppen i større grad er påvirket av andre forhold.

Rundt to tredeler av de med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger. Utviklingen i personer registrert med nedsatt arbeidsevne følger derfor i stor grad samme mønster som utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger, se avsnitt 2.3.3.

Det er flere kvinner enn menn som er registrert med nedsatt arbeidsevne, og litt over 20 prosent er under 30 år. Denne andelen har holdt seg forholdsvis stabil de siste årene. Som for de helt ledige utgjør innvandrere fra land utenfor EØS-området mv.<sup>22</sup> en økende andel blant de med nedsatt arbeidsevne. I 2022 utgjorde gruppen nesten én femdel av personene, en økning på 7 prosentenheter fra 2012.

En betydelig andel personer med nedsatt arbeidsevne har ikke fullført videregående skole. Personer som ikke har fullført utdanning utover grunnskolen har ofte vanskeligheter med å få en

stabil tilknytning til arbeidslivet. Tall fra SSB for 2022 viser at 43 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne hadde grunnskole som høyeste utdanningsnivå, mot 20 prosent for hele befolkningen. Rundt én tredel av personene med nedsatt arbeidsevne har videregående skole som høyeste utdanningsnivå.

## 2.4 Oppsummering

Det norske samfunnet står overfor store utfordringer som følge av en aldrende befolkning. Framover vil befolkningen bli eldre, og andelen i yrkesaktiv alder vil avta. Samtidig vil behovet for arbeidskraft, blant annet innenfor helse og omsorg, bli større, og det er nødvendig å øke deltakelsen i arbeidslivet.

Teknologi som erstatter menneskelig arbeidskraft, kan frigjøre ressurser som kan påta seg andre arbeidsoppgaver. Men det vil ikke alene løse utfordringene. På lang sikt kan økte fødselstall gi en yngre befolkning, og bedre balansen mellom tilgang på og etterspørsel etter arbeidskraft. Innvandring kan gi økt tilgang på arbeidskraft på kort sikt, men det forutsetter at de kommer og forblir i arbeid. Innvandrere vil dessuten også bli eldre. Utfordringen med økt knapphet på arbeidskraft må derfor først og fremst løses ved at en større andel av befolkningen kommer i arbeid, eller jobber flere timer.

Norge har relativt høy sysselsettingsandel i internasjonal sammenheng, men lav gjennomsnittlig arbeidstid blant de sysselsatte. Sysselsettingsutviklingen gjennom mange år har likevel vært bedre i land det er naturlig å sammenlikne oss med, og «forspranget» Norge hadde er i stor grad hentet inn.

Norge skiller seg fra andre land med lav arbeidsledighet, men med mange mottakere av helserelaterte ytelser. En høy andel av befolkningen mottar uføretrygd, og de blir erfaringsmessig i stor grad stående varig utenfor arbeidslivet. Mye av potensialet for økt sysselsetting i Norge ligger derfor i å inkludere flere av de med helseutfordringer i arbeidslivet, og redusere innstrømmingen til uføretrygd. Det er også et potensial for å øke sysselsettingen i eldre aldersgrupper, men ikke minst blant de unge som kan ha mange år i yrkeslivet foran seg. I tillegg ligger det et arbeidskraftpotensial i at flere går fra å jobbe deltid til å jobbe heltid.

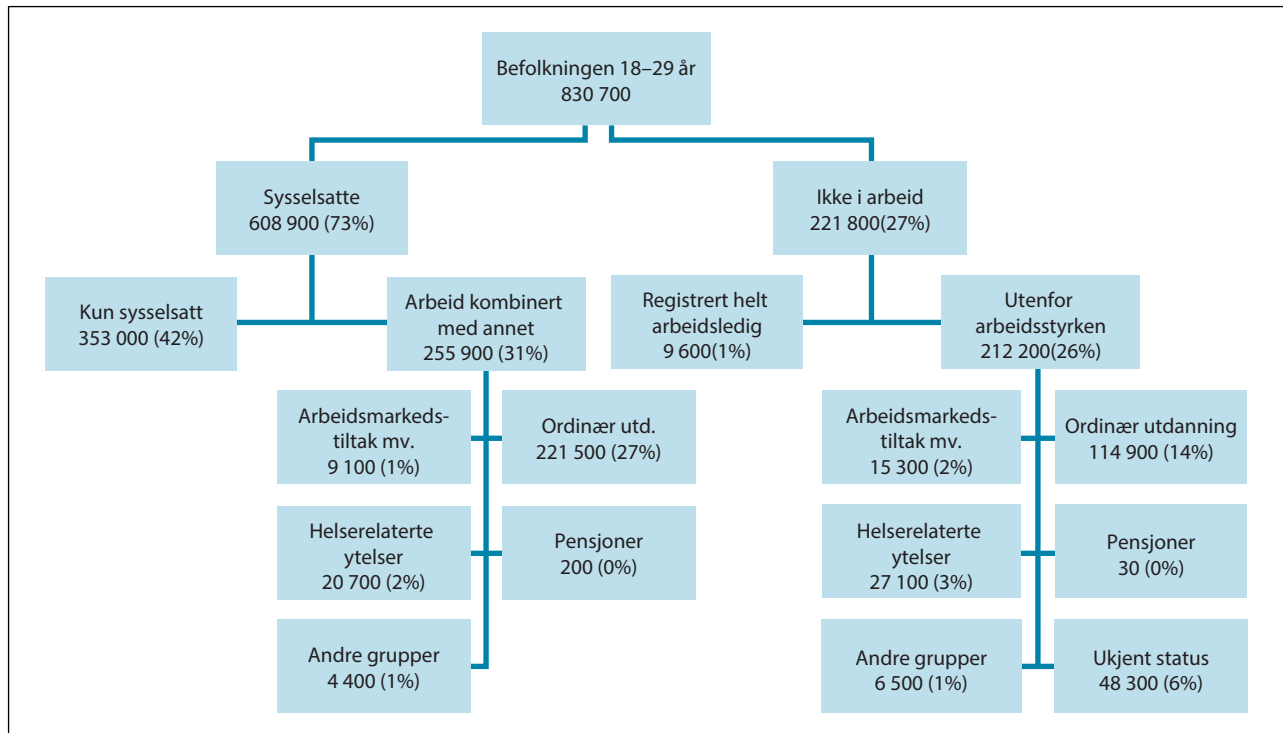
Årsakene til at personer er utenfor arbeid og utdanning er sammensatte, og enkelte grupper er overrepresentert. Personer med svak kompetanse, personer med helseutfordringer og innvan-

<sup>22</sup> Innvandrere fra land utenfor EØS-området mv. er definert som innvandrere fra landgruppe 3 i statistikken og omfatter personer fra Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenom EU) og Oseania (utenom Australia og New Zealand).

drere har klart svakere tilknytning til arbeidslivet enn befolkningen ellers. Mange står overfor flere samtidige barrierer. Kompetanse og utdanning er blitt en stadig viktigere forutsetning for å lykkes i arbeidslivet. Helseproblemer er også en viktig årsak til at folk står utenfor arbeidslivet fullt eller delvis. Av de som er utenfor arbeid og utdanning

utgjør personer som mottar helserelaterte ytelser den klart største gruppen. Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de to vanligste diagnosene. En lønnsstruktur med små lønnsforskjeller og et høyt nivå på de laveste lønningene sammenliknet med andre land, øker kravene til kvalifikasjoner og arbeidsevne.

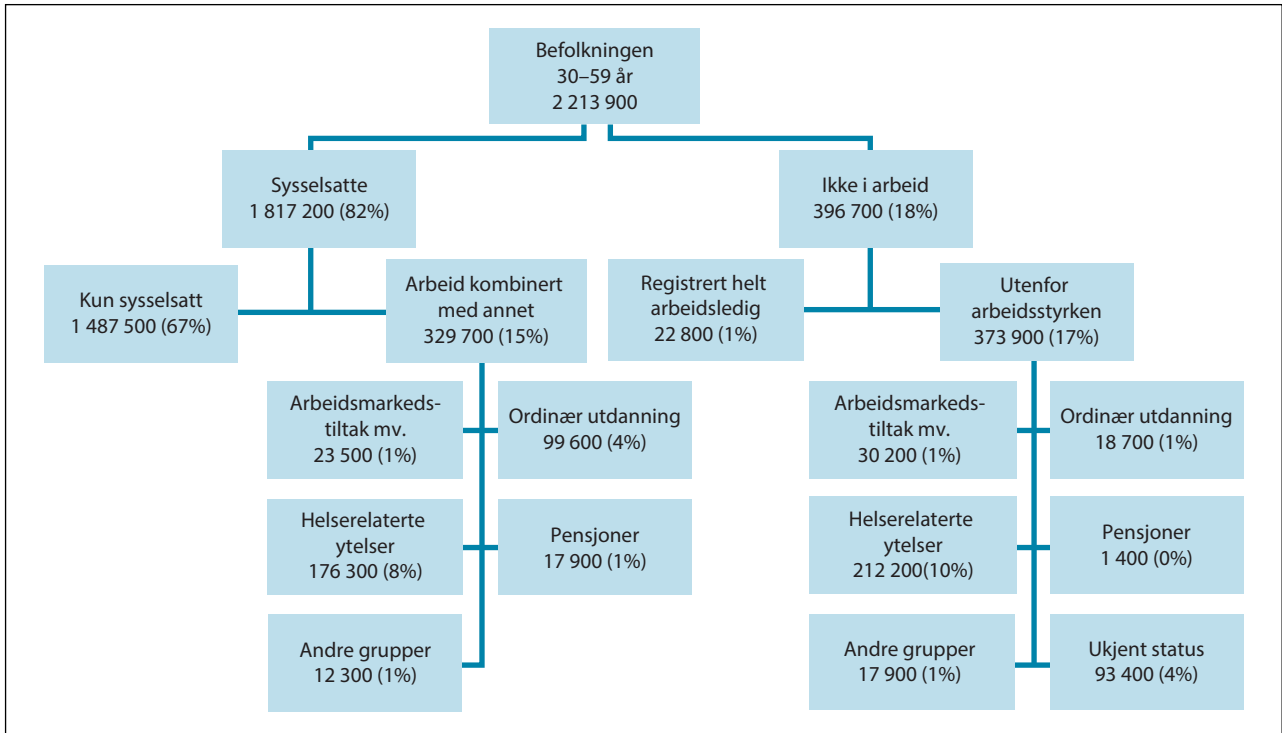
## Vedlegg



Figur 2.20 Personer etter arbeidsmarkedsstatus, 18–29 år. Antall og andel av befolkningen. 4. kvartal 2022

Se figurnote 2.11 for definisjon av grupper og prioriteringsrekkefølge.

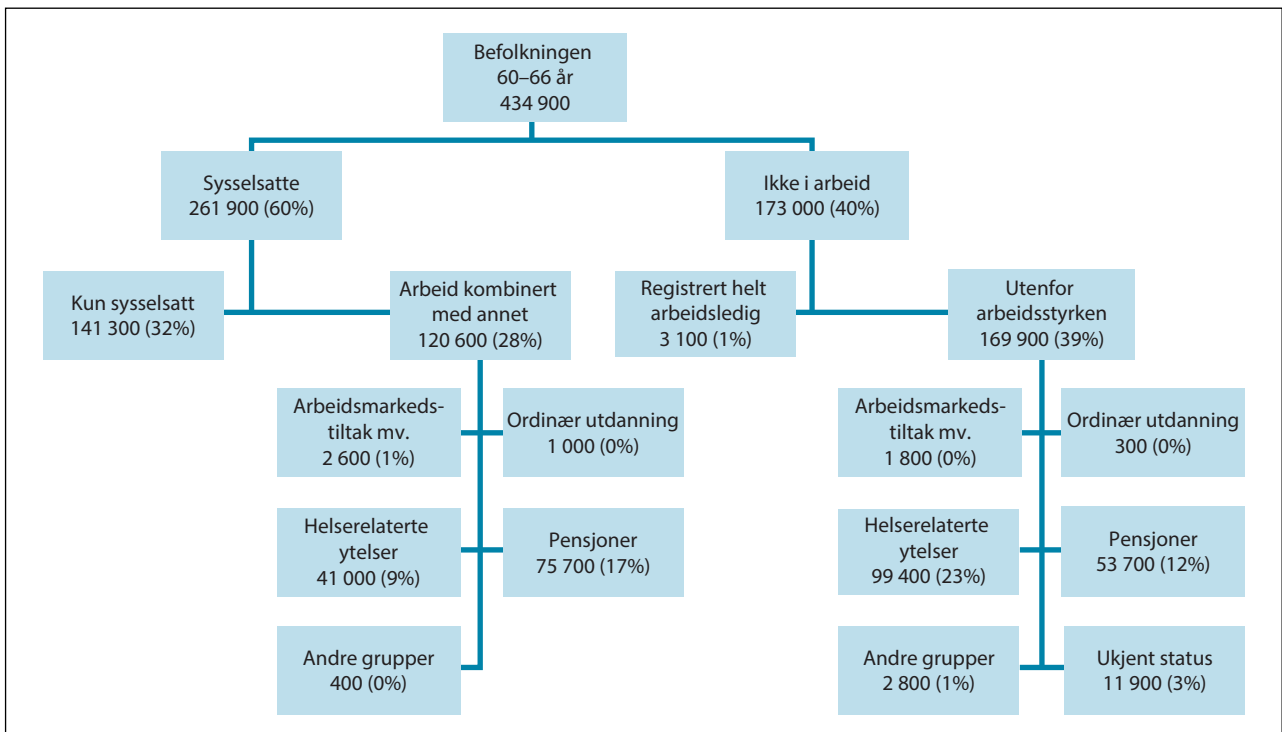
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.21 Personer etter arbeidsmarkedsstatus, 30–59 år. Antall og andel av befolkningen. 4. kvartal 2022

Se figurnote 2.11 for definisjon av grupper og prioriteringsrekkefølge.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.22 Personer etter arbeidsmarkedsstatus, 60–66 år. Antall og andel av befolkningen. 4. kvartal 2022

Se figurnote 2.11 for definisjon av grupper og prioriteringsrekkefølge.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3 Mål og strategier i arbeidsmarkedspolitikken

Regjeringen har som mål at sysselsettingsandelen i Norge i 2030 skal være 82 prosent av befolkningen i alderen 20–64 år. I 2035 skal sysselsettingen øke til 83 prosent for samme aldersgruppe, se kapittel 1 og Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Veksten i antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år) ventes å stanse opp, samtidig som det vil bli flere eldre. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder ventes dermed å falle. Flere eldre vil også gi økt behov for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren. Uten at det samlede arbeidstilbudet øker, vil det bli større kamp om arbeidskraften. Det kan redusere den samlede verdiskapingen, og nødvendige velferdstjenester kan mangle arbeidskraft.

Det er forholdsvis høy sysselsetting, gode velferdsordninger, høy tillit og høy levestandard i Norge. Dette er et resultat av og et kjennetegn ved det som omtales som den norske modellen. Skal modellen bestå i møtet med demografiske endringer og megatrender som globalisering, teknologiske endringer og det grønne skiftet, må de ulike elementene i den norske modellen utvikles og tilpasses for at de gode resultatene kan opprettholdes over tid. Å lykkes med arbeidslinja slik at de som kan og vil jobbe får sjansen til det, er viktigere enn noen gang.

Kapittel 3 beskriver hva regjeringen legger i arbeidslinja og hvordan en aktiv arbeidsmarkedspolitikk er en sentral del av den. Videre beskriver kapitlet hvilke funksjoner arbeidsmarkedspolitikken har og hvordan de har endret seg over tid. Kapitlet trekker fram hvordan arbeidsmarkedspolitikken fungerer og hvorfor den er viktig. De ulike virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken blir presentert i kapitlet, men drøftes mer utfyllende i kapitlene 4–7.

#### 3.1 Arbeidslinja

Arbeidslinja ligger til grunn for regjeringens politikk. Den skal sikre at flest mulig deltar i arbeidslivet. Arbeidslinjas grunnlag ligger i den betydningsfulle arbeidet har for den enkelte og for samfunnet.

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. I tillegg vil de fleste oppleve at ved å arbeide utvikles egne evner og at arbeidsplassen er en viktig sosial arena.

Arbeid er det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. Det er en nær sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år, og det å ha vedvarende lavinntekt. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå er det vist at 33 prosent av alle i alderen 20–65 år som ikke selv var yrkestilknyttet i treårsperioden 2018–2020, hadde vedvarende lavinntekt.<sup>1</sup> På den annen side var det knapt noen av dem som hadde vært yrkesaktive i hvert av årene som var i gruppen med vedvarende lavinntekt. Regjeringen satte våren 2023 ned et lavlønnsutvalg for å vurdere omfang og utvikling av lavlønn i Norge. Utvalgets rapport NOU 2024: 11 *Lavlønn i Norge* ble avgitt i juni 2024.

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 langvarig eller permanent begrensning i muligheten for ordinært arbeid. Mens det for noen tiår siden var en allmenn oppfatning at sykdom ikke er forenlig med arbeid, og derfor skulle behandles med hvile, viser nyere forskning at arbeid og aktivitet i mange tilfeller er helsebringende. Det gjelder særlig for personer med de diagnosene som dominerer i trygdestatistikken, som muskel- og skjelettsykdommer og psykiske lidelser.

I beregninger av Norges nasjonalformue anslås det at verdien av den menneskelige kapitalen utgjør om lag to tredeler av formuen. Til sammenlikning utgjør finanskapitalen, som i hovedsak består av Statens pensjonsfond utland, om lag 15 prosent. Det viser hvor viktig det er å kunne utnytte arbeidskraftressursene i befolkningen. Nivået på arbeidsinnsatsen per innbygger fram-

<sup>1</sup> Hattrem, A. (2022). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022*. Rapport 2022:45. Oslo: Statistisk sentralbyrå.



over vil derfor ha avgjørende betydning for den samlede verdiskapingen og derav evnen til å opprettholde velferdsstaten slik vi kjenner den i dag. Skal vi oppnå det, må det investeres mer i arbeidskraften. Regjeringen vil derfor trappe opp innsatsen for å bidra til at vi får flere i arbeid.

Arbeidslinja har ligget til grunn for arbeids- og velferdspolitikken gjennom flere tiår.<sup>2</sup> Virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle. Sentralt står:

- At det føres en økonomisk politikk som bidrar til høy sysselsetting.
- At det føres en aktiv politikk for inkludering av flere i arbeidslivet.
- At arbeidslivet legger forholdene til rette for at folk kan stå i arbeid.
- At det skal lønne seg å jobbe.

Den økonomiske utviklingen har stor betydning for muligheten til å komme i jobb, og påvirker også tilbudet av arbeidskraft. Erfaringsmessig svinger sysselsettingen med konjunktorene. Videre har befolkningens utdanning, kompetanse og helse stor betydning for hvor mange som kan og vil jobbe. Faktorer knyttet til familie og oppvekst påvirker både folks utdanning og senere deltakelse i arbeidslivet.

Regjeringen har igangsatt et målrettet samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv. Det er et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. I dette arbeidet skal forskning kobles sammen med andre virkemidler for å finne nye grep og langsiktige mål for å forhindre utenforskap. Samfunnsoppdraget vil inngå i arbeidet med en stortingsmelding om sosial utjevning og mobilitet som regjeringen vil fremme i 2025.

For å oppnå høy sysselsetting er det viktig å legge til rette for at folk kan stå lenge i jobb. Kapittel 2 viser at sysselsettingsandelen faller for hvert år etter passerte 60 år. I 2023 var sysselsettingsandelen over 70 prosent for 60-åringene, mens den synker til under 20 prosent for 70-åringene. Bedrifter og virksomheter har et særlig ansvar for å holde på arbeidskraften og hindre utstøting

gjennom å sørge for et godt arbeidsmiljø, forebygging av slitasje og helseskader, tilrettelegging på arbeidsplassen og sørge for nødvendig kompetanseheving av arbeidstakerne. Slike forhold er viktige for seniorers muligheter til å kunne stå lengre i arbeid, og bidrar også til å skape gode, trygge og lønnsomme arbeidsplasser for alle. Det offentlige må bidra med gode rammebetingelser som understøtter arbeidsgiveransvaret, og tiltak for at færre forlater arbeidsmarkedet for tidlig.

Det skal lønne seg å arbeide, men samtidig skal vi ha gode inntektssikringsordninger for dem som ikke kan eller får jobbe. Ordningene skal være midlertidige for dem som kan komme (tilbake) i arbeid, og mer varige for dem som av helsemessige grunner heller ikke kan jobbe på lengre sikt. Det er viktig at ordningene utformes på en slik måte at midlertidige problemer ikke utvikler seg til å bli varige. Systemet må ikke skape feller, hvor kombinasjon av ytelser, tilleggsytelser og skatt gjør at det blir for lite lønnsomt å jobbe. I utformingen av velferdsytelser må slike hensyn balanseres. På lengre sikt vil det nesten alltid lønne seg for den enkelte å jobbe, siden deltakelse i arbeidslivet gir mulighet for en bedre inntektsutvikling gjennom ansiennitetsopprykk eller karriereutvikling, samt opptjening til pensjon.

#### *Arbeidsmarkedspolitikkenes rolle i en forsterket arbeidslinje*

Mange politikkområder må virke sammen med og utfylle arbeidsmarkedspolitikken dersom arbeidslinja skal realiseres. Samvirket mellom arbeidsmarkedspolitikken og andre politikkområder er nærmere omtalt i avsnitt 3.2 nedenfor.

Arbeidsmarkedspolitikken gir et viktig bidrag til høy yrkesdeltakelse gjennom å styrke utsatte gruppers kompetanse, arbeidsevne og jobbmuligheter. Det norske arbeidslivet stiller høye krav til produktivitet og arbeidsevne, og personer med svake kvalifikasjoner eller helseutfordringer kan ha problemer med å få innpass i arbeidslivet. Arbeidsrettet oppfølging og aktive arbeidsmarkedtiltak styrker utsatte gruppers muligheter til å komme i jobb.

Regjeringen vil forsterke arbeidslinja gjennom å føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Kompetanse skal vektlegges i større grad som en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken. Noen har sammensatte problemer, og samarbeid mellom utdannings-, helse- og arbeidsmarkedssektoren er nødvendig. I tillegg virker integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken sammen for å inklu-

<sup>2</sup> Se tidligere omtale av arbeidslinja i St.meld. nr. 35 (1994–1995) *Velferdsmeldingen* og Meld. St. 46 (2012–2013) *Flere i arbeid*.

dere flere innvandrere i arbeidslivet. Samarbeidet på tvers av sektorene må derfor styrkes i en forsterket arbeidslinje.

Arbeidslivet må ikke bare ha rom for å hindre utstøting av dem som allerede er i jobb, men også bidra i inkluderingen av dem som står utenfor, slik at flere får jobbe. Arbeidsmarkedspolitikken kan bidra med oppfølging og tiltak også rettet mot arbeidsgivere, for å avlaste og styrke deres evne til å inkludere. I tillegg er arbeidslivet en viktig arena for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Forskning og erfaring tilsier at de tiltakene som likner mest på ordinær ansettelse ofte har best effekt. Arbeidsmarkedsmyndighetene og bedriftene må derfor spille på lag i inkluderingsarbeidet. Betydningen av ordinært arbeidsliv som en sentral tiltaksarena bør styrkes, og offentlig sektor bør få en framtrædende rolle i inkluderingsarbeidet.

Folketrygden bidrar med nødvendig og viktig inntektssikring til dem som står midlertidig utenfor arbeidslivet gjennom dagpenger ved mangel på arbeid eller gjennom sykepenger, arbeidsavklaringspenger og, for dem som står varig utenfor arbeidslivet, uføretrygd. Det kan, i hvert fall på kort sikt, være en konflikt mellom målet om god inntektssikring og gode arbeidsinsentiver. Men gode inntektssikringsordninger kan også understøtte arbeidslinja i en tid med store omstillinger, både gjennom insentiver, innhold og krav som fremmer aktivitet og overgang til arbeid, og ved at inntektssikringsordningene gjør det mulig å kombinere deltakelse i arbeidslivet med midlertidig fravær, når fraværet er ufrivillig. Utformingen av politikken må avveie slike hensyn.

### 3.2 Arbeidsmarkedspolitikken i en bredere sammenheng

Den norske modellen handler om hvordan økonomisk politikk, inntektspolitikk, lønnsdannelse, arbeidsmarkedspolitik og offentlig velferd spiller sammen, og hvordan dette samspillet gjennom ulike mekanismer har bidratt til høy sysselsetting, god økonomisk utvikling, høy levestandard og små inntektsforskjeller. I NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring* (Sysselsettingsutvalget) ble kjennetegn ved og utfordringer for den norske modellen diskutert. Sysselsettingsutvalget pekte på at modellen bygger på trepartssamarbeid og generell høy tillit i samfunnet, spesielt mellom aktørene i modellen. Systemet for lønnsdannelse, inkludert institusjonene rundt lønnsdannelsen, er en sentral del av modellen.

Lønnsdannelsen med frontfagsmodellen skal bidra til å sikre god konkurransevne og høy sysselsetting. Hvordan frontfagsmodellen skal praktiseres for å møte nye utfordringer i norsk økonomi framover er nylig drøftet i NOU 2023: 30 *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi (Frontfagsmodellutvalget)*. Utvalget beskriver hvordan det er en nær sammenheng mellom finanspolitikken, pengepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet. Politikkområdene har til dels ulike ansvarsområder og forskjellige virkemidler, med et overlappende mål om å stabilisere økonomien og opprettholde høy sysselsetting. Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet har partene i arbeidslivet og myndighetene et hovedmål om å koordinere lønnsdannelsen for å legge til rette for varig høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og liten inntektsulikhet.

Lav etterspørsel i økonomien kan forårsake at ledigheten blir varig høyere (hysterese) og ha langvarige negative konsekvenser for sysselsettingen. Slik spiller den økonomiske politikken en rolle for sysselsettingen, også på lengre sikt. Derfor er det overordnede målet for den økonomiske politikken full sysselsetting.

Lønnsdannelsen samspiller med den økonomiske politikken for å oppnå høy sysselsetting. Frontfagsmodellutvalget skriver at «[m]ed et godt samspill i den økonomiske politikken og en koordinert lønnsdannelse vil arbeidsmarkedet kunne tåle et høyere sysselsettingsnivå uten at det bidrar til varig høy lønn- og prisvekst.»

Lønnsdanningsmodellen gir høye effektive minstelønninger som bidrar til at bedrifter med lav produktivitet nedlegges, og at det er de bedriftene som kan bære lønnsnivået som består. Et høyt nivå på de laveste lønningene vil samtidig stille krav til at arbeidstakernes kvalifikasjoner og arbeidsevne skal være på et visst nivå. Det kan gjøre det vanskeligere for personer med svake kvalifikasjoner eller liten arbeidsevne å få innpass i arbeidslivet, fordi terskelen kan bli for høy når kravet til produktivitet er høyt. En teknologisk utvikling som automatiserer bort rutinemessige oppgaver, og med konkurranse om jobbene fra arbeidsinnvandrere fra andre EØS-land, kan ytterligere bidra til å redusere jobbmulighetene for denne gruppen. En samfunnsmodell med høye produktivetskrav og høy omstillingstakt må derfor kombineres med en politikk som bidrar til at flere styrker sin arbeidsevne og kvalifiseres til arbeid. Arbeidsmarkedspolitikken har sammen med kompetansepolicyen og integreringspolitikken, en viktig oppgave for at så få som mulig støttes ut av arbeidslivet.

Universelle inntektssikringsordninger gir et økonomisk sikkerhetsnett for dem som faller ut ved omstillinger. Velferdsordningene bygger derfor opp under et arbeidsliv med høy omstillingstakt og høy produktivitet. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk skal gi den bistanden som trengs for at de som faller ut skal få et nytt fotfeste i arbeidslivet.

Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet, med institusjoner som regjeringens kontaktutvalg og Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, er det sentrale utgangspunktet for trepartssamarbeidet. Andre eksempler på områder med et etablert trepartssamarbeid er intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), bransjeprogram, samarbeid mot arbeidslivskriminalitet og Kompetansepolitisk råd.

Trepartdialog er sentralt for å forstå hverandres partsinteresser og for å utvikle en felles forståelse av utfordringer og løsningsalternativer. På pensjons- og arbeidsområdet er Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) en arena for å utveksle informasjon og å drøfte relevante politikutfordringer. Ved å ha en etablert møteplass kan trepartssamarbeidet på sentralt nivå raskt mobiliseres hvis nødvendig. Det var tilfellet under koronapandemien, da ALPR spilte en sentral rolle som samarbeidsorgan mellom myndigheter og arbeidslivets parter, med hyppige møter. I den første fasen var det avgjørende å etablere en felles forståelse av hvordan tiltakene mot smittespredning virket på økonomien og arbeidslivet, og hurtig utforme hjelpepakker for å dempe de negative effektene. Samarbeidet bidro til avklaring, konsensus og oppslutning om politikken, noe som også førte til redusert usikkerhet for virksomhetene og de permitterte og arbeidsledige.

Fundamentet for trepartssamarbeidet ligger i samarbeidet som foregår i den enkelte virksomhet, i bransjene og på nasjonalt nivå mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Sentrale elementer er tariffavtalene og regelverket om medbestemmelse på arbeidsplassen, som er forankret i hovedavtalene mellom organisasjonene. I enkelte tilfeller legger de sentrale tariffparter opp til at partene lokalt må finne løsningen. To-partssamarbeidet på virksomhetsnivå har gitt grunnlag for en kultur for samarbeid om utvikling, der innovasjon og omstilling skjer i nær dialog mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte. Dette er en helt sentral del av det tillitsbaserte samarbeidet og et grunnleggende trekk ved norsk arbeidsliv. Partssamarbeidet har lange tradisjoner og gir viktig merverdi innenfor arbeidsmiljøområdet.

### *Samspill med andre politikkområder*

Arbeidsmarkedspolitikken må som nevnt over, virke sammen med andre politikkområder for å realisere arbeidslinja.

*Den økonomiske politikken* skal bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting. Ved normale konjunktursvingninger kan pengepolitikken reagere raskest i stabiliseringen av økonomien, mens renten virker langsomt. I lavkonjunktur kan derfor også finanspolitikken brukes til å øke etterspørselen, og tilsvarende til å dempe etterspørselen i høykonjunktur. Det er betydelig handlingsrom i finanspolitikken i Norge, og erfaringene med bruk av både pengepolitiske og finanspolitiske tiltak ved større økonomiske tilbakeslag er gode.

De ulike politikkområdene må spille sammen for å oppnå høy sysselsetting. Den koordinerte lønnsdannelsen spiller en avgjørende rolle for at høy etterspørsel ikke slår ut i varig høy lønns- og prisvekst. Høy etterspørsel etter arbeidskraft må motsvares av god tilgang på arbeidskraft som bedrifter og virksomheter etterspør. Og tilsvarende må god tilgang på arbeidskraft møtes med tilsvarende etterspørsel. En slik balanse forutsetter et godt samspill mellom den økonomiske politikken og de delene av strukturpolitikken som sørger for god tilgang på kompetent arbeidskraft. Her er kompetansepolitikken sentral.

*Kompetansepolitikken*s formål er å møte samfunnets behov for kompetanse. Den er avgjørende i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft. I kompetansepolitikken møtes utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, integreringspolitikk og øvrig sektorpolitikk i et felles mål om å skape balanse mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetent arbeidskraft.

*Utdanning* er i stor grad et felles gode, noe som er et viktig grunnlag både for deltakelse i arbeidslivet og små lønnsforskjeller. Utdanning og opplæring bidrar til at arbeidstakere kan møte de høye produktivetskravene som følger av små lønnsforskjeller, og som arbeidslivet trenger. Statens lånekasse for utdanning sikrer midler til livsopphold og bred tilgang til opplæring og utdanning, og gunstige vilkår for tilbakebetaling av lån.

Barns oppvekstvilkår og bakgrunn betyr mye for deres muligheter i livet og arbeidslivet, og forskjellene kan vise seg tidlig. Forskning viser et stort potensial for å redusere sosial ulikhet gjennom barnehagetilbudet, og at gode barnehager kan kompensere for mindre gode hjemmeforhold.<sup>3</sup> Siden begynnelsen av 2000-tallet har tidlig innsats vært et viktig prinsipp i barnehage og

skole, spesielt forstått som at problemer og vansker skal fanges opp og følges opp så tidlig som mulig.

*Integreringspolitikken* skal sørge for at flyktninger og andre innvandrere tilegner seg kompetanse som er nødvendig for å kunne klare seg i det norske samfunnet og bli godt integrert. Siden begynnelsen av 2022 har over 70 500 ukrainere blitt bosatt i Norge. Sentralt for integreringen er det å beherske norsk språk. En god integrering vil forenkle hverdagen for dem som har kommet til landet, midlertidig eller permanent. For dem som blir værende, vil foreldrenes integrering styrke neste generasjons muligheter for deltakelse i det norske samfunnet. At mange flyktninger kommer på en gang, som det har gjort siden Russlands fullskalakrig mot Ukraina, kan utfordre arbeidsmarkedets absorberingsevne. Da blir integreringspolitikken særlig viktig. Det er viktig at flest mulig av innvandrerne settes i stand til å komme i arbeid, både for å kunne forsørge seg selv, og fordi arbeidslivet er en viktig integreringsarena. Regjeringen har lagt fram en stortingsmelding om integreringspolitikken, Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Der presenteres regjeringens helhetlige politikk for integrering, hvor hovedmålet er å få flere i arbeid, bygge sterke felleskap og gode fellesarenaer, fremme likestilling og bekjempe negativ sosial kontroll.

Utdanningspolitikken kan sammen med arbeidsmarkedets- og integreringspolitikken bidra til et mer balansert arbeidsmarked. Uten en vellykket utdannings- og integreringspolitikk vil flere stå utenfor arbeidslivet og arbeidsmarkedspolitikken vil få et større ansvar.

Målet med regjeringens *helse- og omsorgspolitik* er å skape et helsefremmende samfunn, forebygge sykdom og sikre en desentralisert helse- og omsorgstjeneste som yter gode, trygge og likeverdige tjenester i hele landet. Forebyggende helsearbeid er viktig for en god folkehelse. Det fremmer helse, trivsel og arbeidsevne. En sterk offentlig helsetjeneste, styrt og finansiert av fellesskapet, er avgjørende for å redusere sosiale og geografiske forskjeller og for å hindre en todeling av helsetjenesten. Videre er innsatsen innen folkehelse og forebyggende helsetjenester viktig for å fremme livskvalitet, gode levevaner og helse gjennom livsløpet for befolkningen.

Det er også nødvendig med et godt samspill mellom arbeidsmarkedspolitikken og virkemidler og tiltak som har mål å bidra til å forebygge og løse sosial problemer, da disse kan utgjøre en barriere mot arbeid for flere.

Det er nødvendig med et tett samspill mellom helse-, utdannings- og arbeidsmarkedspolitik. Arbeidsmarkedet er avhengig av arbeidskraft med god arbeidsevne. Helsepolitikk bidrar til at befolkningen har arbeidsevne som er nødvendig for å møte de høye produktivetskravene i arbeidslivet. Samtidig fremmer arbeid og aktivitet helsen. Helsetjenestetilbud som diagnostisering, behandling, oppfølging og rehabilitering, kan i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak hjelpe personer med helseutfordringer tilbake i arbeid. Regjeringen vil styrke det strategiske samarbeidet mellom arbeidsmiljø- og helsemyndighetene. Det er nærmere omtalt i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller*. Av Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helsetjeneste* framgår det at regjeringen vil inkludere flere med helseutfordringer i arbeid, styrke arbeidsrettet rehabilitering og bidra til et bedre arbeidsmiljø. Offentlig finansierte helse- og utdanningstjenester bidrar også til en jevnere fordeling og sosial mobilitet.

*Næringspolitik*ens overordnede mål er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, noe som innebærer at all næringsvirksomhet skal være sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig, og ikke gå ut over jordas tåleevne. Det forutsetter god tilgang på arbeidskraft og høy sysselsetting. Regjeringen vil legge til rette for at det skapes lønnsomme jobber over hele landet, styrke investeringene i fastlandsøkonomien, øke norsk eksport utenom olje og gass og kutte Norges klimagassutslipp.

Omstillingsevnen er avgjørende for verdiskapingen. Næringspolitikens oppgave er ikke å styre ressursene, men å legge til rette for lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser. Nye bedrifter skal etableres og vokse, mens eksisterende arbeidsplasser og virksomheter må omstille seg i tråd med kravene som vil stilles i et lavutslipps-samfunn. Vi skal også ta vare på kompetansen som finnes i norsk arbeidsliv og i norske virksomheter. I denne sammenhengen har næringspolitikken en viktig oppgave i å legge til rette for gode samlede rammevilkår for bærekraftig verdiskaping, som belønner utslippskutt, og som gjør næringslivet i stand til å gripe de mulighetene som finnes i den grønne omstillingen.

<sup>3</sup> Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Rapport 2023:1. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

*Innvandringspolitikken* skal sikre en kontrollert innvandring. Arbeidsinnvandring kan være et viktig supplement til å dekke behov for arbeidskraft, i alle fall på kort sikt, se kapittel 2. Hovedstrategien er likevel å mobilisere innenlandske ressurser, i tråd med målene for arbeidsmarkedspolitikken. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et felles europeisk arbeidsmarked. Det gir tilgang til et felles arbeidsmarked som er mange ganger større enn vårt eget. Arbeidsgivere skal først og fremst rekruttere innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS. I tillegg er det blant annet lagt til rette for at arbeidsgivere kan rekruttere nødvendig fagkompetanse fra tredjeland, men denne innvandringen er behovsstyrt og kontrollert. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland skal ikke fortrenge innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS.

*Distrikts- og regionalpolitikken* skal sørge for at folk skal kunne bo, arbeide og leve gode liv i hele Norge. Små arbeidsmarkeder kan gi færre lokale valgmuligheter for arbeidssøkere, samtidig som det kan være vanskeligere for virksomheter å rekruttere relevant arbeidskraft. Regjeringen har lagt fram en stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida*.

*Boligpolitikken* skal bidra til at folk skal kunne bo i egnet bolig, i hele landet. Forskning viser at boforhold påvirker en persons utfall når det gjelder utdanning, arbeidsmarkedstilknypning og helse.<sup>4</sup> En aktiv boligpolitikk er viktig for å motvirke uheldige utslag for utsatte grupper. I mars 2024 la regjeringen fram Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg bustadpolitikk for heile landet*. For å nå målene i meldingen varsler regjeringen blant annet tiltak for å styrke kommunenes helhetlige boligpolitiske rolle og å gjenreise og fornye Husbanken.

For å oppnå høyere sysselsetting må de nevnte politikkområdene virke sammen og strukturelle tiltak vurderes.

### 3.3 Virkemidlene i arbeidsmarkeds- politikken og utviklingen av disse

Målet med arbeidsmarkedspolitikken er å skape et velfungerende arbeidsmarked med høy syssel-

<sup>4</sup> Umblijs, J., von Simson, K., og Mohn, F.A. (2019). *Boligens betydning for annen velferd: en gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. Rapport 2019:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

von Simson, K. og Umblijs, J. (2019). *Boforhold og velferd*. Rapport 2019:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

setting. Et velfungerende arbeidsmarked understøtter omstillinger i næringslivet gjennom høy mobilitet og god tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse. Det bidrar også til lav ledighet og til å få personer som står utenfor inn i arbeidslivet, blant annet de som har nedsatt arbeidsevne.

Ovenfor er det beskrevet hvordan arbeidsmarkedspolitikken samspiller med andre politikkområder. Nedenfor vil innholdet og virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken bli beskrevet. Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er å:

- Gi informasjon om ledige stillinger og ledige personer, slik at arbeidsgivere og arbeidstakere lett kan finne hverandre.
- Formidle arbeidskraft og gi rekrutteringsbi-stand ved å koble arbeidsgivere og arbeidssøkere.
- Gi arbeidsrettet oppfølging og arbeidsmarkeds-tiltak som styrker jobbmulighetene for de som trenger det og kvalifiserer flere til arbeid.
- Bedre arbeidsgivers mulighet til å inkludere.
- Gi ytelser til ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, som samtidig kan understøtte arbeid og aktivitet.

#### *Arbeidsmarkedspolitikken formidlingsfunksjon*

Arbeidsmarkedet er dynamisk og kjennetegnet ved at virksomheter starter opp og legges ned, at virksomheter omstruktureres og stiller nye krav til de ansatte, og at personer ønsker å bytte jobb. I tillegg kommer unge inn på arbeidsmarkedet og eldre forlater det. I sum gir dette store bevegelser i arbeidsmarkedet. Kapittel 6 viser at det i 2023 ble lagt ned og opprettet om lag 300 000 stillinger og at om lag 800 000 personer sluttet eller begynte i en stilling. De fleste av disse bevegelsene i arbeidsmarkedet skjer ved at arbeidssøkere og arbeidsgivere finner hverandre uten at en tredjepart hjelper med å koble dem sammen. Om lag halvparten av alle stillinger som besettes har heller ikke vært offentlig utlyst.

For at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal finne hverandre raskest mulig, er det nødvendig med lett tilgjengelig informasjon om ledige stillinger og aktuelle kandidater. Arbeidsplassen.no, Arbeids- og velferdsetatens nettside om arbeidsmarkedet, har informasjon om tilnærmet alle offentlig utlyste stillinger. Godt utbygde informasjonsdatabaser og selvbetjeningsløsninger bidrar til et oversiktlig arbeidsmarked og legger til rette for at stillinger kan besettes raskt og effektivt uten aktiv medvirkning fra en tredjepart.

Det er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven at Arbeids- og velferdsetaten skal drive

vederlagsfri arbeidsformidling. For å legge til rette for koblingen mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, gis formidlingsbistand til de som ikke finner jobb på egenhånd, og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som ønsker og trenger det. Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringsbistand er i dag i hovedsak rettet mot å støtte opp om inkludering av personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet og arbeidsgivere som ønsker å inkludere dem. Arbeidsformidling i den mer tradisjonelle forståelsen av begrepet, hvor en ordinært arbeidsledig kobles med en ledig stilling av en NAV-veileder, har i dag begrenset omfang. De som kan, skal benytte seg av informasjonen om ledige stillinger og søke arbeid på egenhånd.

Fram til år 2000 var det et offentlig arbeidsformidlingsmonopol i Norge. Dette fulgte av Norges ratifikasjon i 1950 av ILO-konvensjon nr. 96, som innebar forbud mot arbeidskontor som tar betalt. Selv om privat arbeidsformidling var forbudt, gjaldt det etter hvert visse unntak, blant annet for såkalt headhunting. I 2000 ble det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet opphevet. Privat arbeidsformidling ble tillatt samtidig som reglene for arbeidsutleie ble liberalisert. Forbudet mot å ta betalt for formidling av arbeidssøkere ble videreført også for private tjenesteytere. Liberaliseringen ga grunnlag for en ny næring som omfatter stillingsdatabaser, rekrutterings-, innleie-, eller bemanningstjenester og ulike former for bedriftsrådgivning. Kapittel 6 drøfter hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan utvikle sin rolle som arbeidsformidler, særlig overfor personer som trenger ekstra hjelp for å komme inn i arbeidslivet.

Mange arbeidstakere som mister jobben, får seg raskt jobb andre steder. Men ikke alle. Siden de negative sysselsettingsvirkningene som følger av omstillinger ofte er skjevt fordelt i samfunnet, er det en naturlig offentlig oppgave å kompensere for de kostnadene som følger av at arbeidsplasser forsvinner. Dette er en del av den generelle velferdspolitiske funksjonen til arbeidsmarkedspolitikken.

#### *Arbeidsrettet oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak*

De som ikke kommer tilbake i arbeid selv eller gjennom formidlingsbistand, kan få bistand fra NAV-kontoret gjennom arbeidsrettet oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak. Oppfølgingen skal tilpasses den enkeltes behov og være planmessig. Veilederen i NAV-kontoret kartlegger den enkeltes bistandsbehov og utarbeider en aktivi-

tetsplan i samarbeid med brukeren. Alle som har behov for oppfølging for å komme i arbeid, og som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen, skal bli møtt på en individuelt tilpasset måte. Det er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Det er en rettighet å få vurdert bistandsbehovet, men ikke til bestemte tjenester som for eksempel arbeidsmarkedstiltak.

Brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen som har behov for arbeidsmarkedstiltak, kan deles inn i tre hovedgrupper. Den første er arbeidsledige som på grunn av manglende kompetanse, norskkunnskap eller erfaring, ikke når opp i konkurransen om de ledige jobbene. De kan for eksempel ha behov for kompetansegivende kurs eller arbeidserfaring. Den andre gruppen er personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer, og har behov for ekstra oppfølging for å få eller beholde arbeid. For denne gruppen kan for eksempel oppfølgingstiltak, lønnstilskudd eller omskolering til et annet yrke være mer aktuelt. Den tredje gruppen er personer som har et varig tilretteleggingsbehov for å delta i arbeidslivet og som kan få delta i tiltak uten tidsbegrensning. De to siste gruppene er de som i statistikken til Arbeids- og velferdsetaten er registrert som personer med nedsatt arbeidsevne. De inngår ikke i statistikken over registrerte ledige.

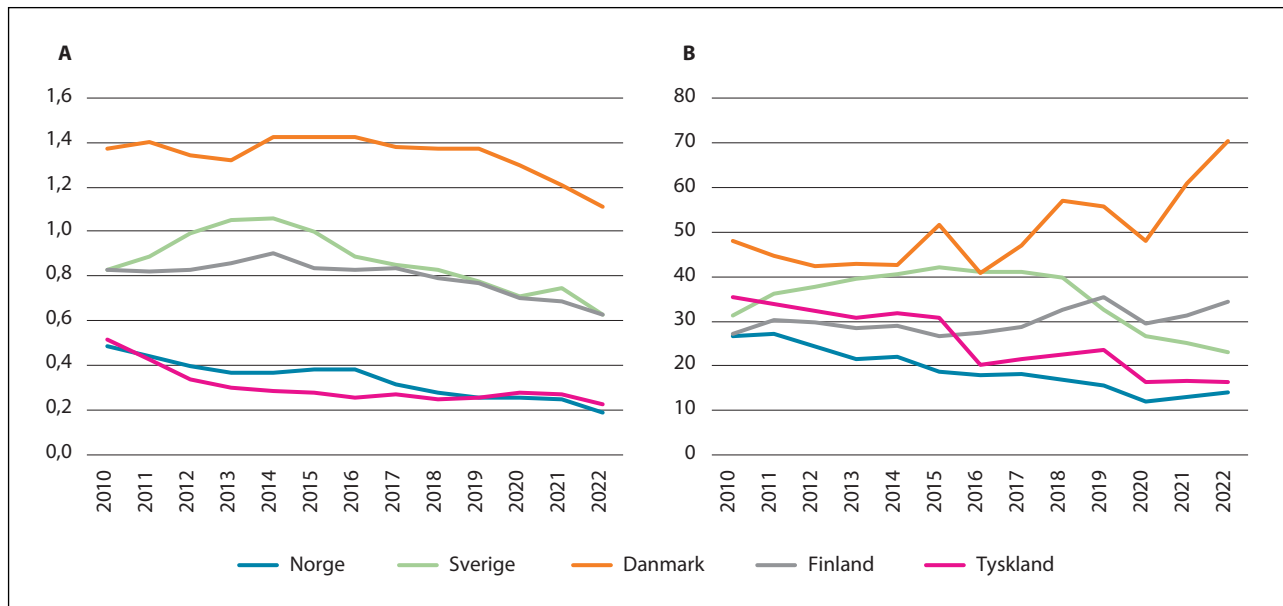
Arbeidsmarkedstiltak er investering i dem som står utenfor arbeidslivet, for å forbedre den enkeltes jobbmuligheter og øke arbeidsstyrken. Evalueringer har vist at arbeidsmarkedstiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, se kapittel 8. Sysselettingsutvalget anbefalte i NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* å øke bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak.

I figur 3.1 vises to ulike mål som EU-kommisjonen benytter for å sammenlikne bruk av arbeidsmarkedstiltak mellom land. Begge målene har sine svakheter, men uansett ligger Norge i det nedre sjiktet. Det er derfor grunnlag for å si at Norge har en mindre omfattende bruk av arbeidsmarkedstiltak enn land det er naturlig å sammenlikne med.

Arbeidsmarkedstiltakene er nærmere beskrevet i avsnitt 3.4.

#### *Ytelser og tiltak for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne*

Utformingen av arbeidsmarkedspolitikken hadde tidligere et klarere skille mellom arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne, det som fram



Figur 3.1 Utgifter brukt på arbeidsmarkedstiltak i prosent av BNP (Panel A) og antall tiltaksdeltakere per 100 personer som ønsker å jobbe (Panel B) i ulike land. Årsgjennomsnitt. 2010–2022

Til Panel B: EU-kommisjonen setter krav til hvilke tiltak som skal inngå for å gjøre statistikken så sammenliknbar som mulig. De største tiltaksgruppene er opplæringstiltak, lønnstilskudd, arbeidspraksis og arbeid med bistand. Tiltakene oppfølging og jobbklubb er derimot ikke med. Slike tiltak har økt i Norge i perioden figuren viser. En annen kilde til usikkerhet er hvordan EU-kommisjonen har beregnet hvor mange som ønsker arbeid i de ulike landene. For Norges del inkluderer dette helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere, og mange av dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Kilde: EU-kommisjonen

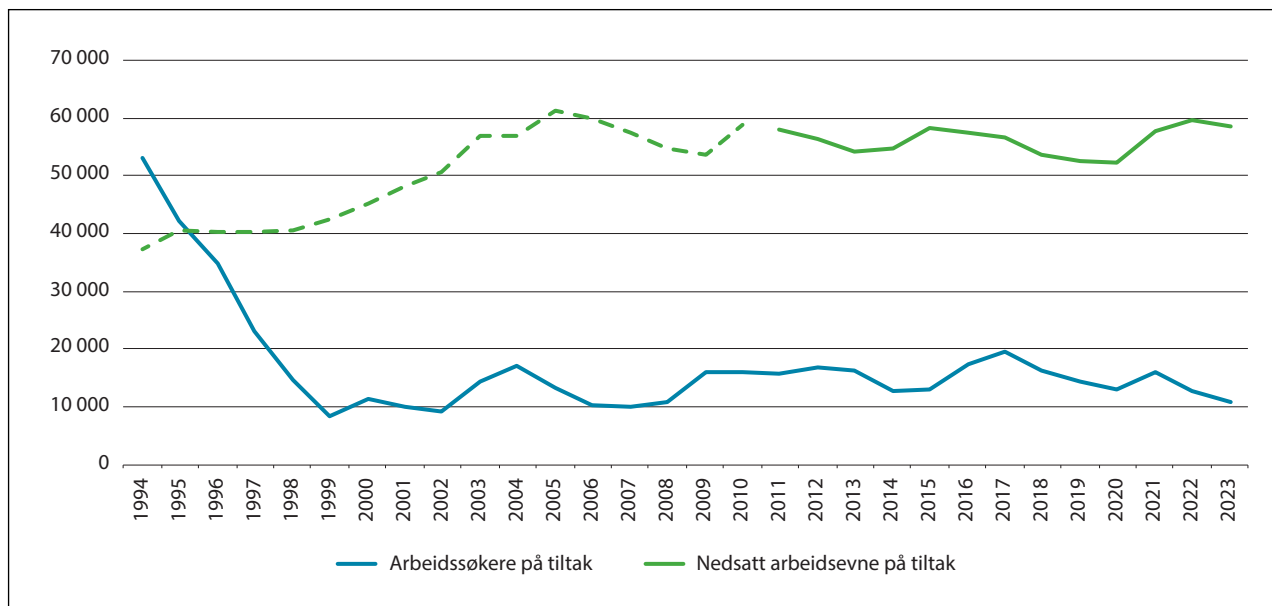
til 2009 ble kalt yrkeshemmede. Denne todelingen hadde sitt utspring i at de ledige sto nærmere arbeidslivet og at de i all hovedsak kunne komme tilbake til jobb gjennom formidling og streng håndheving av mobilitetskravene i dagpengeordningen. Med mobilitetskrav i dagpengeordningen menes krav om at dagpengemottakere skal ta ethvert høvelig arbeid, også innen andre yrker enn det yrket de ble ledige fra (yrkesmessig mobilitet) og i andre deler av landet (geografisk mobilitet). Tiltak for ledige skulle helst være kortvarige og det var, og er fortsatt, et krav om at tiltak skal avbrytes dersom deltakeren får tilbud om jobb. Dagpengeordningen er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

For yrkeshemmede var det en forståelse av at de ikke kunne stilles overfor de samme krav til geografisk mobilitet. For personer som hadde behov for omskolering til et annet yrke, var tiltaksløpene lengre og det var større mulighet til å finansiere en ny utdanning med attføringspenger som livsoppholdsytelse.

Erfaring og forskning viste imidlertid at personer som hadde gått ledige en stund og personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne, kunne ha mange av de samme behovene for tilrettelegging for å komme tilbake i arbeidslivet. Videre ble det erkjent at tiltak direkte i arbeidslivet

(såkalt «place then train») kunne være bra for personer med nedsatt arbeidsevne. I utformingen av arbeidsmarkedstiltakene ble skiltet mellom tiltak for ledige og tiltak for yrkeshemmede derfor gradvis visket ut. For personer med varig tilretteleggingsbehov ble det også utviklet tiltak i ordinært arbeidsliv og ikke kun i egne bedrifter med skjermede arbeidsplasser. Med NAV-reformen fra 2006 ble det knesatt et premiss om at den aktive arbeidsmarkedspolitikken ikke skulle ta utgangspunkt i hvilken ytelse den enkelte har, men hvilket behov for bistand for å komme tilbake i arbeid den enkelte har. Unntaket var at varige tiltak skulle være forbeholdt dem med uføretrygd eller personer som sto i fare for å bli uføretrygdede.

Utviklingen i arbeidsmarkedet og antall personer i ulike målgrupper har hatt betydning for hvilke deler av arbeidsmarkedspolitikken det har vært mest oppmerksomhet om. For eksempel ble arbeidsmarkedspolitikken betydelig utviklet under den høye arbeidsledigheten tidlig på 1990-tallet. Premissene som ble lagt gjennom Sysselsettingsutvalget av 1992 (NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*) har fram til i dag dannet en referanseramme for utformingen av arbeidsmarkedspolitikken, særlig overfor de arbeidsledige. Sammensetningen og utforming av tiltakene har betydning for dimensjonering og sty-



Figur 3.2 Utvikling i antall tiltaksdeltakere fordelt på arbeidssøkere (ledige) og personer med nedsatt arbeidsevne. Gjennomsnittlig årlig beholdning, 1994–2023

Figuren inkluderer ikke tiltaksdeltakere som kategoriseres som

- er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos Arbeids- og velferdsetaten, eller
- skoleelever/studenter som søker jobb i ferie eller samtidig med skolegang/studier, samt
- egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet.

Disse utgjør en liten gruppe av totalt antall tiltaksdeltakere, og omtales som «andre på tiltak» i statistikken.

Tall for deltakere med nedsatt arbeidsevne fra og med mars 2010 er ikke direkte sammenliknbare med tidligere tall for yrkeshemmede deltakere på tiltak.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ring av arbeidsmarkedstiltakene. Det blir drøftet i avsnitt 3.4.

Fra et høyt tiltaksnivå for ledige i starten av 1990-tallet, da ledigheten var svært høy, er det nå knappe én av fem tiltaksplasser som går til de arbeidsledige, se figur 3.2. Det skyldes at personer med nedsatt arbeidsevne er vurdert å ha et mer omfattende behov for bistand for å komme i arbeid enn arbeidsledige, og at gruppen utgjør betydelig flere personer enn de ledige.

De fleste brukere som er registrert i arbeids- og velferdsforvaltningen med behov for arbeidsrettet oppfølging, hadde sin første kontakt med etaten fordi de hadde behov for inntektssikring. Selv om premisset i NAV-reformen om at oppfølgingen av den enkelte ikke skulle ta utgangspunkt i hvilken ytelse vedkommende mottok, men i oppfølgingsbehov, har likevel utformingen av inntektssikringsordningene betydning for den enkeltes løp tilbake til arbeidslivet. Samspillet innenfor arbeidslinja – mellom den aktive arbeidsmarkedspolitikken og de ulike kildene til livsopphold – er nærmere drøftet i avsnitt 3.5.

### 3.3.1 Organiseringen av arbeids- og velferdspolitikken

Arbeids- og velferdsetaten, som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Gjennomføringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken skjer først og fremst gjennom etatens fylkeskontorer og de lokale NAV-kontorene.

Behandlingen av dagpenger og helserelaterte ytelser utføres i en egen organisatorisk linje i etaten, med forvaltningskontor lokalisert rundt i landet. Ytelsesforvaltningen er likevel ikke geografisk organisert. De enkelte forvaltningskontorene har ansvar for utvalgte ytelser og kan behandle saker fra hele eller deler av landet.

Det har siden NAV-reformen i 2006 vært jobbet mye med å klargjøre ansvarsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Samhandlingen er særlig knyttet til de arbeidsrelaterte vilkårene for ytelsene. Eksempler på det er kravet om å være reell arbeidssøker for dagpengemottakere, i hvilken grad arbeidsevnen er nedsatt for søkere av arbeidsavklaringspenger eller inntektsevnen er nedsatt for søkere av uføretrygd. I denne



meldingen vil ikke den interne arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene drøftes nærmere.

NAV-kontoret drives etter avtale mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetatens fylkeskontor. Kommunens sosiale tjenester skal ligge i NAV-kontoret, og det kan avtales at også andre kommunale tjenester skal ligge der. Mange kommuner har for eksempel valgt å legge introduksjonsprogrammet til NAV-kontoret. De kommunale tjenestene i NAV-kontoret som skal bidra til at flere kommer i arbeid, er omtalt i kapittel 4. Begrepet arbeids- og velferdsforvaltningen brukes om Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i NAV-kontorene.

En del kommuner har valgt å gå sammen om å organisere de sosiale tjenestene i ett felles NAV-kontor. I de tilfellene inngås samarbeidsavtalen mellom etaten og det interkommunale samarbeidet. I de fleste tilfellene organiserer kommunene samarbeidet etter kommunelovens regler om vertskommunesamarbeid. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak til en annen kommune (vertskommunen).

Samarbeidet om NAV-kontorene er lovfestet og omtales som partnerskapet. Partnerskapet på sentralt nivå følges opp gjennom en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS – kommunesektorens interesseorganisasjon. Gjeldende avtale løper for perioden fra 2023 til 2026 og handler om hvordan partnerskapet kan utvikles blant annet gjennom digitalisering i NAV-kontoret, tilgjengelige, helhetlige tjenester og forebyggende arbeid.

I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ble det lagt tre hovedstrategier for å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningen. Da hadde det gått nær ti år siden NAV-reformen ble iverksatt. Strategien var at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle

- bli mer arbeidsrettet
- utvikle mer brukervennlige tjenester
- gi NAV-kontorene myndighet og handlefrihet til å tilpasse tjenestene til individuelle behov.

Videre ble det lagt opp til at etaten i større grad kunne møte brukerne på andre måter enn gjennom det fysiske møtet på NAV-kontoret, omtalt som kanalstrategien. Kanalstrategien innebar at brukere med enkle behov skulle styres mot selvbetjente løsninger, mens det personlige møtet

med en veileder og større bruk av ressurser skulle være forbeholdt dem med større behov.

I meldingen ble det også drøftet en endring i styringen av arbeidsmarkedstiltakene som i større grad vektla kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for arbeidssøkerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. Målet var å gi økt handlingsrom til NAV-kontorene fordi de sto nærmest brukerne og kjente best til deres behov. Fra og med 2017 ble det slutt på at departementet styrte etaten både på budsjett og gjennomføring av antall tiltaksplasser. Etaten har dermed fått en betydelig større handlefrihet i bruken av arbeidsmarkedstiltakene. Kapittel 7 gir en nærmere drøfting av hvordan gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, herunder arbeidsmarkedstiltakene, kan forbedres.

Arbeidsforskningsinstituttet evaluerte i 2020 hvordan strategiene i meldingen er implementert og konkluderte med at det hadde skjedd en positiv utvikling i tråd med strategiene i meldingen.<sup>5</sup>

### 3.4 Nærmere om arbeidsmarkedstiltakene

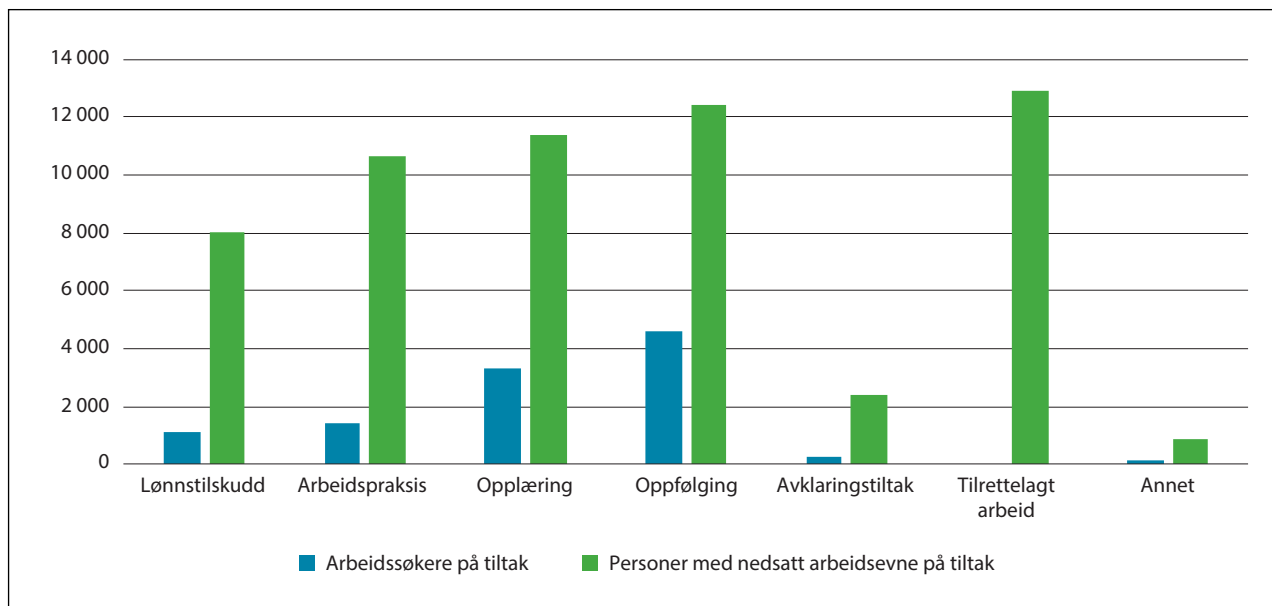
Arbeidsmarkedstiltak er en samlebetegnelse på ulike former for bistand som skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid. De understøtter også aktivitetskravene i trygdeordningene som er omtalt i avsnitt 3.5 nedenfor. Deltakelse i tiltak bør være nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid. Tiltaksplasser skal ikke fortrengte ordinær arbeidskraft, og skal heller ikke virke konkurransevridende.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger de overordnede føringene for innholdet i og organiseringen av tiltakene gjennom forskrifter hjemlet i arbeidsmarkedsloven, og angir målgrupper for de enkelte tiltakene.

Tiltakene kan kategoriseres etter ulike dimensjoner. De mest sentrale er:

- Målgrupper for tiltakene: Arbeidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne og personer med behov for varige tiltak er de tre hovedkategoriene av deltakere.
- Innhold i tiltakene: Avklaring, oppfølging, arbeidstrening, lønnstilskudd, opplæring og tilrettelagt arbeid.

<sup>5</sup> Fossetøl, K., Borg, E., og Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Rapport 2020:9. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.



Figur 3.3 Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per måned fordelt på ulike tiltaksvarianter. Årsgjennomsnitt for 2023

Arbeidspraksis inkluderer arbeidsforberedende trening og arbeidstrening. Annet omfatter tiltaksgruppene jobbskaping og egenetablering, arbeidsrettet rehabilitering og tilrettelegging.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

- Organisering og framskaffelse av tiltak: Hvor de gjennomføres, hvem som gjennomfører dem, hvordan de framskaffes og hva som er Arbeids- og velferdsetatens rolle i framskaffelse og gjennomføring.

Arbeidsmarkedstiltak er offentlig finansiert tjenesteproduksjon. Noen tiltak gjennomføres i Arbeids- og velferdsetatens egenregi, noen kjøpes inn etter anbud, og andre arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. I tillegg arrangeres tiltak i det ordinære arbeidslivet eller i det ordinære utdanningssystemet.

#### Reguleringen av arbeidsmarkedstiltakene

Tiltak som arrangeres og gjennomføres av etaten selv, er regulert i forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. Tiltak som arrangeres av andre enn Arbeids- og velferdsetaten, i det ordinære arbeidslivet eller i skole- og utdanningssystemet, er regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Begge forskriftene er hjemlet i arbeidsmarkedsløven § 12.

De to tiltaksforskriftene regulerer til sammen 14 hovedgrupper av arbeidsmarkedstiltak og ungdomsgarantien. For flere av tiltakene finnes det ulike varianter. Dersom det tas utgangspunkt i sta-

tistikken på nav.no over tiltaksdeltakere, er det om lag 30 forskjellige tiltaksvarianter. I tillegg har Arbeids- og velferdsetaten en del spesialenheter som i noen grad yter tjenester som har fellestrekk med arbeidsmarkedstiltakene, som for eksempel Senter for jobbmestring.

Tiltaksstrukturen har vært endret og forenklet flere ganger. Dagens tiltaksforskrift (ekstern regi) ble gjort gjeldende fra 2016 og innebar en større forenkling sammenliknet med den tidligere forskriften. Blant annet ble flere tiltak som var forbeholdt forhåndsgodkjente virksomheter, slått sammen med liknende tiltak som ikke var forbeholdt disse virksomhetene.

Reguleringen av tiltakene tjener ulike formål. Dels skal de avgrense hvem som kan delta på de ulike tiltakene. Dels konkretiseres eller avgrenses innholdet i tiltakene. Dels skal de klargjøre på hvilket grunnlag det offentlige tildeler midler til private. Graden av regulering varierer mellom de ulike tiltakene. For eksempel skiller tiltakene forbeholdt de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene seg ut siden en stor del av reguleringen handler om begrensninger i arrangørens økonomiske disposisjoner og hva slags aktiviteter tiltaksarrangøren ellers kan utføre.

Arbeidsmarkedsfeltet er komplekst og det er vanskelig å utvikle et samlet virkemiddelapparat uten at reguleringen får et visst omfang.

### Dimensjoneringen av tiltakene

Stortinget vedtar bevilgningen til arbeidsmarkeds-tiltakene. Utgiftene ved å arrangere arbeidsmarkeds-tiltak varierer mellom tiltakene. Antall deltakere i arbeidsmarkeds-tiltak bestemmes derfor ikke direkte av størrelsen på bevilgningen, men er et resultat av sammensetningen av brukergruppene, hvilke behov den enkelte har og hvordan Arbeids- og velferdsetaten samlet benytter tiltakene for å oppnå de beste resultatene.

Etaten har gjennom det siste tiåret gradvis fått større frihet i tiltaksgjennomføringen og skal benytte tiltaksbevilgningen best mulig for å oppnå målene i arbeidsmarkeds- og politikken. Det er ovenfor vist til at departementet ikke har styrt etaten på antall tiltaksplasser etter 2017. I statsbudsjettet tydeliggjøres det ved at regjeringen i sitt forslag til bevilgning for arbeidsmarkeds-tiltak, kun opplyser om hvor mange tiltaksplasser det beregningsteknisk gir grunnlag for. Det opplyses heller ikke om antall plasser for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, siden det på sentralt nivå ikke vil være hensiktsmessig å planlegge for hvordan bevilgningen best kan fordeles mellom målgrupper.

Bevilgningen til arbeidsmarkeds-tiltak har blitt trappet opp og ned avhengig av situasjonen i arbeidsmarkedet. Økt tiltaksbevilgning i perioder med høy ledighet har særlig blitt begrunnet med at det var viktig å holde de ledige i aktivitet for å hindre at de falt varig ut av arbeidslivet. Reduksjon av tiltaksbevilgningen i gode tider har dels vært begrunnet med at færre da har behov for tiltak, og dels med at arbeidsmarkeds-tiltak kan ha en innlåsningseffekt og svekke overgangen til jobb så lenge tiltaket varer. Den tidligere styringen etter antall plasser for arbeidsledige, bunnset i en tanke om at det ut fra ledighetsnivået var mulig å anslå hvor mange som burde delta i tiltak, samtidig som arbeidsgiverne fikk besatt ledige stillinger.

I en nylig områdegjennomgang av arbeidsmarkeds-tiltakene er det vist til forskning som tyder på at arbeidsmarkeds-tiltakene kan ha bedre effekt i høykonjunktur enn i lavkonjunktur.<sup>6</sup> Det argumenteres for at midlertidig lønnskudd og andre kortvarige formidlingstiltak er godt egnet i høykonjunktur. I lavkonjunktur er det gode argumenter for utdanning og langvarige kompetanse-

tiltak. I områdegjennomgangen argumenteres det videre for at tiltakene i mindre grad bør dimensjoneres opp og ned med konjunktorene.

Antall personer med nedsatt arbeidsevne varierer mindre gjennom konjunktorene enn antall ledige. Siden personer med nedsatt arbeidsevne utgjør fire av fem tiltaksdeltakere, tilsier det også at tiltaksbevilgningen ikke bør justeres i for stor grad med konjunktorene.

Videre viser erfaringer gjennom de siste årene at det er vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten raskt å tilpasse seg endringer i bevilgningen. Dette har særlig vært utfordrende for etaten i årene 2021–2023. I 2021 ble tiltaksbevilgningen økt i flere omganger som følge av at flere sto utenfor arbeidslivet under koronapandemien. I 2022 ble tiltaksbevilgningen trappet ned igjen, i flere omganger.

Større bevilgningsendringer vil kreve raske endringer i tiltaksgjennomføringen. Noen tiltak er enklere å dimensjonere opp og ned enn andre. Det innsnevrer handlingsrommet og kan føre til at tiltaksgjennomføringen i mindre grad samsvarer med brukernes behov og fornuftig tiltakssammensetning gjennom konjunkturløpet. For eksempel ble lønnskudd trappet mye ned i 2022 for å oppnå nødvendig nedgang i forbruket i alt, siden det er et tiltak som er lettere å trappe ned enn andre tiltak, samtidig som det har en høy månedspris, se kapittel 5.

Det er i dag betydelig ventetid fra det fattes et oppfølgingsvedtak og til oppstart i tiltak. Det har blant annet sammenheng med at tilgangen til tiltak er styrt av budsjettrammene. Ventetid har også sammenheng med at medisinsk behandling i mange tilfeller avklares eller avsluttes før tiltaksdeltakelse er aktuelt, og dels at tilbud i skole- og utdanningssystemet som regel starter i august eller januar.

I vurderingen av den samlede bevilgningen til arbeidsmarkeds-tiltak vil regjeringen legge mer vekt på den samlede samfunnsøkonomiske effekten av arbeidsmarkeds-tiltakene og at Arbeids- og velferdsetaten skal ha mer stabile rammer å forholde seg til. Det vil gi etaten bedre muligheter til å tilpasse tiltaksbruken til beste for brukerne. Med dette som utgangspunkt er det en ambisjon å trappe tiltaksbevilgningen gradvis opp.

### 3.5 Arbeidslinja i inntektssikringsordningene

I kapittel 2 framgår det at om lag 20 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år mottok en inn-

<sup>6</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CSM Kluge (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkeds-tiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

tektssikringsytelse ved utgangen av 2022. Om lag ni av ti av disse mottok en helsereelatert ytelse. Denne andelen øker med alder. Arbeidslinja er ulikt vektlagt i de forskjellige inntektssikringsordningene.

*Dagpenger* er et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel som i tillegg til å sikre livsopphold skal bidra til aktiv jobbsøking og oppmuntre dagpengemottakere til å komme i arbeid. Ytelsen kompenserer delvis for det inntektstapet som oppstår når en person blir arbeidsledig eller permittert fra sin stilling. I tillegg til tap av arbeid og inntekt, stilles det krav om tidligere arbeidsinntekt over et visst nivå. For å motta dagpenger må man dessuten være reell arbeidssøker, dvs. aktivt søke arbeid og fylle kravet om yrkesmessig og geografisk mobilitet.

*Sykepenger og arbeidsavklaringspenger* er midlertidige ordninger med krav til nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom som inngangsvilkår. Sykepenger gis for inntil ett år, mens arbeidsavklaringspenger kan gis for tre år med mulighet for forlengelse. I begge ordningene er det stilt krav til aktivitet for å bedre mulighetene for å komme tilbake til arbeid. Men siden det er helsemessige inngangsvilkår, og mottakerne i utgangspunktet ikke er disponible for arbeidsmarkedet, er det ikke krav om å søke arbeid. Retten til sykepenger er knyttet til tidligere deltakelse i arbeidslivet, mens arbeidsavklaringspenger kan mottas også av personer uten tidligere arbeidstilknytning.

Både for sykepenger og arbeidsavklaringspenger er det mulig å benytte ytelsene som en arbeidssøkerstønad i en begrenset periode. Formålet er å gi trygghet for inntekt i en tidsbegrenset periode etter at de helsemessige vilkårene for å få ytelsen ikke lenger er til stede. For personer som er yrkesuføre og ikke arbeidsuføre, kan det gis sykepenger i inntil tolv uker for å søke jobber. Ordningen kalles «friskmelding til arbeidsformidling», og det er et krav at det tidligere arbeidsforholdet er avsluttet på et ryddig vis i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven. Ordningen har eksistert lenge, men brukes mindre enn det antas å være grunnlag for. Ordningen er omtalt i kapittel 4.

Arbeidsavklaringspenger kan gis i inntil seks måneder for å søke jobber når mottakeren er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre. Da gjelder de samme kravene om å være reell arbeidssøker som for dagpengemottakere. Ordningen ble utvidet fra tre til seks måneder i 2018. Det er likevel få personer som kommer inn under ordningen. De siste månedene i 2023 var det i gjennomsnitt om lag 800 mottakere av arbeidsavklaringspenger som var registrert som arbeidssøkere.

*Uføretrygd* gis til dem som varig har redusert inntektsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Uføretrygd gis fram til alderspensjon, og det er i dag ingen krav til aktivitet. Som del av uføre-reformen fra 2015 ble det innført en mer fleksibel og «sømløs» ordning for å kombinere uføretrygd med arbeid. Formålet var å stimulere uføretrygdede til å benytte sin gjenværende inntektsevne og delta i arbeidslivet i den grad det lar seg gjøre.

Det er lagt til rette for at uføretrygdede kan ta arbeid uten at retten til uføretrygd på kort sikt blir revurdert. Personer som mottar uføretrygd kan årlig ha inntekt inntil 0,4 av folketrygdens grunnbeløp, uten av uføretrygden blir redusert. Delvis uføre kan i tillegg utnytte den delen av inntektsevnen som ikke er falt bort på grunn av uførheten, og som ligger til grunn for den fastsatte uføregraden. Får den uføre en høyere inntekt, blir uføretrygden redusert med en andel av den overskytende inntekten, men selve uføregraden ligger fast. Det var også et formål med uførefor reformen at den skulle gi en mer rettferdig ordning mellom helt og delvis uføre, hvor tidligere regler for fastsetting av uføregrad og høy frinntekt kunne gi ubegrunnede inntektsforskjeller i disfavør av delvis uføre. Ved inntekt over 80 prosent av tidligere inntekt stanser utbetaling av uføretrygden. Men retten til uføretrygd beholdes, såkalt hvilende rett. Hvilende rett gjelder for inntil ti år ved å melde fra til Arbeids- og velferdsetaten.

#### *Kommende vurderinger av de helsereelaterte ytelsene*

Uføretrygd skal sikre inntekt og gi økonomisk trygghet. Den skal også stimulere til deltakelse i arbeidslivet. Det er en krevende avveining mellom disse to hensynene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har på oppdrag fra departementet vurdert dagens regelverk for fribeløp og avkorting mot arbeidsinntekt for uføretrygdede.<sup>7</sup> Analysens mål var å se om dagens ordning stimulerer uføre til å jobbe. Rapporten ser også på økonomiske konsekvenser av å øke fribeløpet til 1 G, og har også sett på alternative avkortingsmodeller. Rapporten ble levert 27. mai 2024. Hovedkonklusjonen er at dagens ordning med fribeløp på 0,4 G og deretter avkorting balanserer ulike hensyn godt. SSB har også sett på muligheter for andre endringer i regelverket. Regjeringen vil vurdere eventuelle endringer i reglene for å kombinere uføretrygd og arbeidsinntekt i forbindelse med forslaget til statsbudsjett

<sup>7</sup> Myhre, A. og Vattø, T.E. (2024). *Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd*. Rapport 2024/16. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

for 2025. Utredningen følger opp Stortingets anmodningsvedtak 937, 16. juni 2023 om vurdering av omlegging av fribeløpet i uføretrygden.

Flertallet av stønadsmottakerne i arbeidsfør alder mottar en helsereelatert ytelse. Regjeringen vil gjennomføre en områdegjennomgang av de helsereleverte ytelsene. Formålet med områdegjennomgangen er å tydeliggjøre driverne bak bruken av helsereleverte ytelser fra 2010 og fram til i dag, og se bredt på årsakene til at personer mottar helsereleverte ytelser. I tillegg skal det foreslås tiltak som skal bidra til å redusere tilgangen til og gi økt overgang fra helsereleverte ytelser til arbeid. Målet er økt sysselsetting ved at flere kommer helt eller delvis i arbeid. De foreslåtte tiltakene skal over tid bidra til å redusere utgiftsveksten i folketrygden. Første fase er et kartleggingsarbeid for å samle kunnskap, mens andre fase skal drøfte og vurdere kunnskapen og komme med forslag til endringer og tiltak basert på funnene i fase 1. Oslo Economics er tildelt oppdraget. Sluttrapport skal etter planen leveres i juni 2025. Regjeringen vil vurdere anbefalingene i områdegjennomgangen og komme tilbake med en plan for oppfølging.

#### *Tiltakspenger og kommunale ytelser*

Kommunene har ansvar for to lovfestede programmer med deltakerstønad: Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Disse ordningene er nærmere beskrevet i kapittel 4. Stønadene er direkte knyttet til deltakelse i programmene. Programmene skal på sin side inneholde aktiviteter som bidrar til arbeid og selvforsørgelse. Regjeringen har skjerpet kravene til arbeidsretting av introduksjonsprogrammet etter de midlertidige reglene for fordrevne fra Ukraina.

Stønadene i introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet har i hovedsak vært like; to ganger folketrygdens grunnbeløp for deltakere som er 25 år og eldre, og 2/3 av dette for deltakere under 25 år. Fra 1. juli 2024 økte satsene for kvalifiseringsprogrammet tilsvarende 6 000 kroner som resultat av budsjettforliket for 2024.

For personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak og er uten rettigheter i folketrygden, og heller ikke deltar i introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringsprogrammet, gis det tiltakspenger. Tiltakspengene er i 2024 på 285 kroner per dag og tilsvarende minste mulige dagpengesats. Det dekker ikke et normalt livsopphold. Deltakere med egen

husholdning vil derfor ofte ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk stønad (sosialhjelp) er det siste sikkerhetsnettet i velferdsstaten og er en behovsprøvd ytelse. Kommunene kan sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad, og til mottakere under 30 år skal det stilles aktivitetskrav. Stønden beskrives nærmere i kapittel 4.

#### *Medikalisering og utfordringer med inntektssikring for deltakere i arbeidsmarkedstiltak*

Inngangsvilkår, nivå og varighet på ytelsene, og hvordan aktivitetskravene håndheves, har betydning for hvor mange som til enhver tid mottar de ulike ytelsene. Arbeidsavklaringspenger er den eneste midlertidige inntektssikringsordningen uten krav om tidligere arbeidstilknytning, bortsett fra den behovsprøvde sosialhjelpen. For nykommere i arbeidsmarkedet med samtidige helseproblemer, og som har behov for en forutsigbar økonomisk støtte, kan det derfor være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger. Slik kan utformingen av trygdeytelsene bidra til at et ledighetsproblem dreies over til et helseproblem, gjerne omtalt som «medikalisering». Det kan påvirke forståelsen av egne muligheter, redusere brukernes innsats for å få ny jobb og heller øke innsatsen for å dokumentere sykdom, og dermed bidra til at flere står lenger utenfor arbeidslivet.

Begrepet «medikalisering» ble benyttet allerede i Sysselsettingsutvalget av 1992 (NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*) da de drøftet årsaker til veksten i personer med helsereleverte ytelser. Utvalget viste til at når sykdomsbegrepet utvides til å omfatte problematiske livssituasjoner, kan det ses på en som en «medikalisering» av sykmeldingsgrunnlaget. Det siste Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*) viser til studier som tyder på at helsereleverte ytelser kan svekke mulighetene for senere tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenliknet med å motta andre typer ytelser. Schreiner (2019) undersøker effekten på tilknytningen til arbeidsmarkedet av at unge personer får arbeidsavklaringspenger i stedet for dagpenger eller økonomisk sosialhjelp.<sup>8</sup> Resultatene tyder på at inntektssikringssystemet gjennom de siste to tiårene har bidratt til en medikalisering av unge personer til arbeidsavklaringspenger og dets forløpere (att-

<sup>8</sup> Schreiner, R.C. (2019). *Unemployed or Disabled? Disability Screening and Labor Market Outcomes of Youths*. Memorandum 2019:5. Oslo: Universitetet i Oslo.

føringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Ifølge studien har det bidratt til en reduksjon i senere deltakelse i arbeidsmarkedet, og økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet.

For å motvirke medikalisering blant unge som sliter med å komme inn i arbeidslivet, vil regjeringen etablere forsøk med et ungdomsprogram med rett til en statlig finansiert inntektssikring. Målet med forsøket er å finne ut om det kan få flere unge inn i jobb eller utdanning og færre på trygd. Forsøket og utfordringer med manglende livsopphold for tiltaksdeltakere uten folketrygdytelse er også nærmere drøftet i kapittel 4.

### 3.6 Oppsummering av tiltak

Arbeidslinja ligger til grunn for regjeringens politikk. Den skal sikre at flest mulig deltar i arbeidslivet. Arbeidslinjas grunnlag ligger i den betydningen arbeid har for den enkelte og for samfunnet. Å være i inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst sammenliknet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid er det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. For personer i yrkesaktiv alder er det nær sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år, og det å ha vedvarende lavinntekt.

Mange politikkområder må virke sammen med og utfylle arbeidsmarkedspolitikken dersom målene i arbeidslinja skal realiseres. Målet med arbeidsmarkedspolitikken er å skape et velfungerende arbeidsmarked som legger til rette for høy sysselsetting. Det bidrar også til lav ledighet og å få personer som står utenfor, inn i arbeidslivet, også blant dem som har nedsatt arbeidsevne.

Arbeidsmarkedstiltak er en investering i dem som står utenfor arbeidslivet, som forbedrer den enkeltes jobbmuligheter og øker arbeidsstyrken. Evalueringer har vist at mange arbeidsmarkedstiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme. I områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene er det vist til forskning som tyder på at arbeidsmarkedstiltakene kan ha bedre effekt i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Det gjelder særlig for midlertidig lønnstilkudd og andre kortvarige formidlingstiltak. I lavkonjunktur er det gode argumenter for utdanning og langvarige kompetansetiltak. Norge har en mindre omfattende bruk av arbeidsmarkedstiltak enn land det er naturlig å sammenlikne med, både målt som andel av brutto nasjonalprodukt og målt ved tiltaksintensitet.

Flertallet av stønadsmottakerne i arbeidsfør alder mottar en helsereelatert ytelse. Regjeringen vil ha mer kunnskap om driverne bak bruken av helsereelaterte ytelse fra 2010 og fram til i dag, og se bredt på årsakene til at personer mottar helsereelaterte ytelse.

*Regjeringen vil:*

- Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak og i mindre grad enn tidligere endre bevilgningen ved konjunkturoendringer.
- Gjennomføre en områdegjennomgang av de helsereelaterte ytelsene. Formålet er å tydeliggjøre driverne bak bruken av helsereelaterte ytelse, og vurdere tiltak for å få flere i jobb og færre på trygd.
- Legge fram en stortingsmelding om sosial mobilitet og sosial utjevning våren 2025.

## 4 Tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne

Mange som står uten arbeid mangler kvalifikasjoner eller har helserelaterte utfordringer. Det kan gjøre det vanskelig å delta i et arbeidsliv med høye krav til effektivitet og kompetanse.

I dette kapitlet drøftes det nærmere hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan utvikle og forbedre virkemidler for at flere skal kunne delta i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken må gjennom et tettere samarbeid legge til rette for mer fleksible og tilpassede utdannings- og opplæringsløp slik at flere oppnår formell kompetanse. Det innebærer blant annet et bedre samspill mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen når det gjelder fag- og yrkesopplæring for voksne.

Arbeidssøkere med helserelaterte utfordringer kan ha behov for tett oppfølging og tilrettelegging. Det er viktig med et godt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten for å kunne tilby hjelp og tilpassede tjenester fra begge sektorene til dem som trenger det.

Det er særlig bekymringsfullt dersom unge blir stående varig utenfor arbeidslivet, og det er derfor behov for å videreutvikle og styrke innsatsen overfor denne gruppen. Kapitlet tar for seg hvordan arbeidsmarkeds-, helse- og utdanningssektoren gjennom et tettere og mer strukturert samarbeid kan følge opp unge med sammensatte utfordringer. Kapitlet beskriver også innsats overfor andre grupper som er utsatte i arbeidsmarkedet.

### 4.1 Tiltak for å styrke den enkeltes kvalifikasjoner

Personer som står utenfor arbeidslivet grunnet lave kvalifikasjoner utgjør en arbeidskraftreserve som i større grad må mobiliseres, kvalifiseres og inkluderes i arbeid.

Det er ofte vanskelig for personer som ikke har fullført utdanning ut over grunnskole å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Forskning viser at fullføring av videregående opplæring i voksen

alder øker sysselsetting og lønn.<sup>1</sup> Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltak for å kvalifisere personer med grunnskole til fagbrev er høy, se NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Fullføringsreformen har gitt flere en ny mulighet til å fullføre videregående opplæring, noe som kan ha stor betydning for den enkeltes framtid. Det vil også være en god investering, siden det forventes færre jobber for ufaglærte og økt etterspørsel etter personer med gjennomgått fag- og yrkesopplæring framover.

For personer som opplever begrensninger i hverdagen som følge av nedsatt funksjonsevne, kan deler av arbeidsmarkedet være mer eller mindre utilgjengelig. I slike tilfeller kan kvalifisering gjennom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning åpne flere dører og muligheter i arbeidslivet. Jobbmuligheter øker med utdanning, og spesielt høyere utdanning kan ha avgjørende betydning for deltakelse i arbeidslivet for personer med funksjonsnedsettelse.<sup>2</sup>

Noen trenger norskopplæring eller opplæring på grunnskolenivå for å kunne fullføre et utdanningsløp. Det gjelder særlig innvandrere. Andre kan ha behov for kortere kurs med yrkesrettet opplæring som kvalifiserer til ledige stillinger.

#### 4.1.1 Arbeids- og velferdsetatens rolle og grenseflater mot utdanningsmyndighetene

Utdanningsmyndighetene har et hovedansvar for å tilby videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning til befolkningen, herunder personer med behov for tilrettelegging og tilpasninger. Utdanningsmyndighetene har også hovedansvaret for livsopphold under utdanning og opplæring gjennom Lånekassen, som tilbyr lån og stipend til elever og studenter.

<sup>1</sup> Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strøm, M. og Vanhala, P. (2020). Bedre sent enn aldri? Hvordan sen fullføring av videregående skole påvirker tidlig karriere. *Søkelys på arbeidslivet*, 2020:37(1–2).

<sup>2</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022). *Arbeidsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne*. Hentet 27. oktober 2022 fra [www.bufdir.no](http://www.bufdir.no).

### Boks 4.1 Opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeidsmarkedstiltaket *opplæring* kan gis som:

- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i form av kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet eller som enkeltplass hos ordinære kursarrangører og skoler. AMO skal som hovedregel gi dokumenterbar kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l. I tillegg kan AMO inneholde enkeltfag i utdanningsprogram for studiespesialisering i videregående opplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring.
- Fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning.
- Høyere utdanning på universitets- eller høyskolenivå.

AMO og fag- og yrkesopplæring kan i dag gis til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner, eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn i arbeidsmarkedet. Høyere utdanning kan gis til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg, eller beholde inntektsgivende arbeid.

Varigheten på opplæringstiltak er inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år. Fag i utdanningsprogram for studiespesialisering kan ha en varighet på inntil ett år.

Samtidig viser erfaring at personer med behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging for å gjennomføre utdanning og kvalifiseres til arbeid, kan ha problemer med å nyttiggjøre seg det ordinære utdanningstilbudet med tilhørende ordninger for lån og stipend. Flere av disse vil henvende seg til et NAV-kontor.

Opplæring og utdanning kan gis på flere måter, som ordinær utdanning, i form av opplæringstiltak gjennom Arbeids- og velferdsetaten og gjennom kvalifiserende integreringstiltak for innvandrere.

Opplæringstiltak via Arbeids- og velferdsetaten representerer en mulighet for personer med manglende kvalifikasjoner som står utenfor arbeidslivet til å tilegne seg nødvendig kompetanse for å komme i arbeid. Opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten består av tre varianter, se boks 4.1.

Opplæringstiltak innebærer også oppfølging og støtte som skal gjøre det mulig for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne å nyttiggjøre seg det ordinære opplærings- og utdanningstilbudet. Arbeids- og velferdsetaten kan alternativt tilby opplæring og utdanning som et supplement til det ordinære tilbudet, enten ved å samarbeide med utdanningsmyndighetene om særlig tilrettelagte tilbud, eller ved å anskaffe eget tilbud. Se nærmere om opplæringstiltak i avsnitt 4.1.3.

#### *Endringer i ansvarsfordeling og grenseflater mellom arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken*

Det er viktig at ansvarsfordelingen mellom arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken er hensiktsmessig utformet, og at samspillet mellom virkemidlene fungerer godt, slik at den samlede innsatsen bidrar til å øke sysselsettingen blant utsatte grupper.

Oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene om videregående opplæring innebar tidligere at arbeidsmarkedsmyndighetene ga tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne eller personer som stod uten rett til opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven,<sup>3</sup> mens utdanningsmyndighetene ga tilbud til dem med rett til opplæring. De senere årene er det gjort flere endringer som har påvirket denne ansvarsfordelingen.

Fra juli 2019 ble regelverket for opplæringstiltaket endret slik at flere fikk tilgang til ordinær utdanning. For arbeidsledige med mangelfulle formelle kvalifikasjoner ga endringen i regelverket muligheter for å ta lengre opplæringstiltak som gir yrkeskompetanse i form av fag- og svennebrev, og høyere yrkesfaglig utdanning. Det ble også gjort endringer i regelverket for kortvarige arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO), ved at disse som hovedregel skulle gi dokumenterbar kompetanse. Endringene skulle bidra til at flere

<sup>3</sup> Introduksjonsloven ble erstattet av integreringsloven i 2021.



kvalifiseres til ledige jobber og får en mer stabil tilknytning til arbeidslivet.

Samtidig med endringene i opplæringstiltaket ble mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor det kommunale kvalifiseringsprogrammet utvidet. Se nærmere omtale av kvalifiseringsprogrammet i avsnitt 4.6.1.

I 2021 ble det iverksatt endringer i dagpenge-regelverket som gir bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning i ledighetsperioden. Endringene kom etter at flere offentlige utvalg hadde pekt på behovet for mer fleksibilitet i mulighetene for å ta utdanning mens man mottar ytelse.<sup>4</sup> Regelverket legger særlig til rette for at arbeidsledige og permitterte kan fullføre grunnskole, videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning i dagpengeperioden, men det er også muligheter for å gjennomføre høyere utdanning i en viss utstrekning.

I de senere årene har Lånekassens ordninger blitt bedre tilpasset behovene til voksne. Den nedre grensen på 50 prosent av fulltidsutdanning for at utdanninger kan bli godkjent for utdanningsstøtte, ble avviklet i 2020. Personer som kombinerer dagpenger med opplæring og utdanning, kan også ha rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen i den samme perioden. Fra høsten 2024 er begrensninger i tilgangen til utdanningsstøtte fra Lånekassen til personer som deltar i opplæring som er satt i gang av, eller som foregår i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten, avviklet. Det innebærer at videregående opplæring for voksne gir rett til lån og stipend uavhengig av hvordan opplæringen er organisert. Samtidig styrkes tilgangen til utdanningsfinansiering for unge voksne mellom 19 og 25 år som mangler videregående opplæring.

Ansvarsfordelingen mellom arbeidsmarkeds-politikken og utdanningspolitikken påvirkes også av reformer i utdanningssektoren, se blant annet Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, og ny opplæringslov som ble iverksatt fra 1. august 2024. Regjeringens mål er at alle skal kunne fullføre videregående opplæring. Dette målet omfatter også personer med manglende kvalifikasjoner som står utenfor arbeidslivet. Med ny opplæringslov vil både ungdom og voksne ha rett til opplæring fram til fullført studie- eller yrkeskompe-

tanse. For de som har studie- eller yrkeskompetanse fra før er det innført en yrkesfaglig rekvalifiseringsrett. Det gir nye muligheter også for arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Samtidig vil det fortsatt være brukergrupper med behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging, hvor det kan være aktuelt at arbeids- og velferdsforvaltningen bidrar i finansieringen og tilretteleggingen av opplæringstilbudet.

Sammen med utvidede rettigheter i ny opplæringslov er modulstrukturert opplæring innført som hovedmodell for opplæring for voksne, både på nivået under videregående opplæring<sup>5</sup> og i utvalgte lærefag i videregående opplæring. Det vil også være mulig å tilby opplæringsløp som kombinerer moduler fra ulike nivåer. At opplæringen deles inn i moduler skal gjøre den mer tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon, og gjøre terskelen lavere for å begynne på og fullføre et opplæringsløp og ta i bruk nye og utvidede rettigheter i opplæringsloven. Evalueringen av forsøk med modulstrukturert opplæring viser at modulisert fag- og yrkesopplæring for voksne når flere, også Arbeids- og velferdsetatens brukere, og at flere oppnår et fag- eller svennebrev.<sup>6</sup>

Samlet sett innebærer endringene at både samarbeidsflatene og grenseflatene mellom arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken er blitt større. Utdanningstilbudet og utdanningsstøtteordningen er blitt mer fleksibel og bedre tilrettelagt for ulike grupper. Flere får rett til å fullføre videregående opplæring enn tidligere. Arbeidsmarkedsmyndighetene har på sin side tatt et større ansvar for å gi tilbud til personer som står utenfor arbeid og utdanning, og som har behov for formell kompetanse for å komme i arbeid.

Regjeringen mener dette gir et bedre tilbud til flere, og vil støtte opp under og videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene. Konsekvenser av regelverksendringer og nye satsinger vil evalueres og vurderes. Se nærmere omtale i avsnitt 4.1.5.

#### 4.1.2 utfordringer ved bruk av opplæringstiltak

Det har av ulike grunner vært en svak utvikling i bruk av opplæringstiltak de siste årene. Antall del-

<sup>4</sup> NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*. NOU 2019: 7 *Arbeid og inntekts sikring – Tiltak for økt sysselsetting*. NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntekts sikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

<sup>5</sup> Grunnskole for voksne er i ny opplæringslov omtalt som *forberedende opplæring for voksne*.

<sup>6</sup> Dahle, M., Nordhagen, I.C., Jones, H. og Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Slutt-rapport ra følgevaluering av forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Rapport 2024:1. Bergen: Ideas2evidence.

takere i opplæringstiltaket har gått ned siden 2011, både i absolutt antall og som andel av totalt antall tiltaksdeltakere, se figur 4.1. Det har vært nedgang både blant arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Nedgangen har vært særlig stor i den delen av opplæringstiltaket som har vært knyttet til ordinær utdanning, men det har også vært nedgang i AMO-kurs, se figur 4.2. Siden 2020 har antall tiltaksdeltakere på opplæring gått opp igjen, særlig for personer med nedsatt arbeidsevne.

Funn fra en undersøkelse av Nicolaisen og Kann (2019) om praksis for bruk av opplæring og utdanning overfor unge tyder på at regelverksendringer i forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 ga mindre rom for å innvilge formell utdanning.<sup>7</sup> Svak utvikling i bruk av opplæringstiltak forklares også delvis med at kortvarige tiltak prioriteres og at mål om «arbeid først» er blitt hengende igjen i Arbeids- og velferdsetaten. Det kan også skyldes mangelfull kompetanse om utdanningssystemet.

Veilederne i undersøkelsen opplevde også andre barrierer. Mange brukere har lav motivasjon for utdanning. I tillegg kan helsemessige og sosiale utfordringer gjøre det vanskelig for mange å gå på skole. Det kan føre til at brukere ikke ønsker å ta fatt på et lengre utdanningsløp. Det

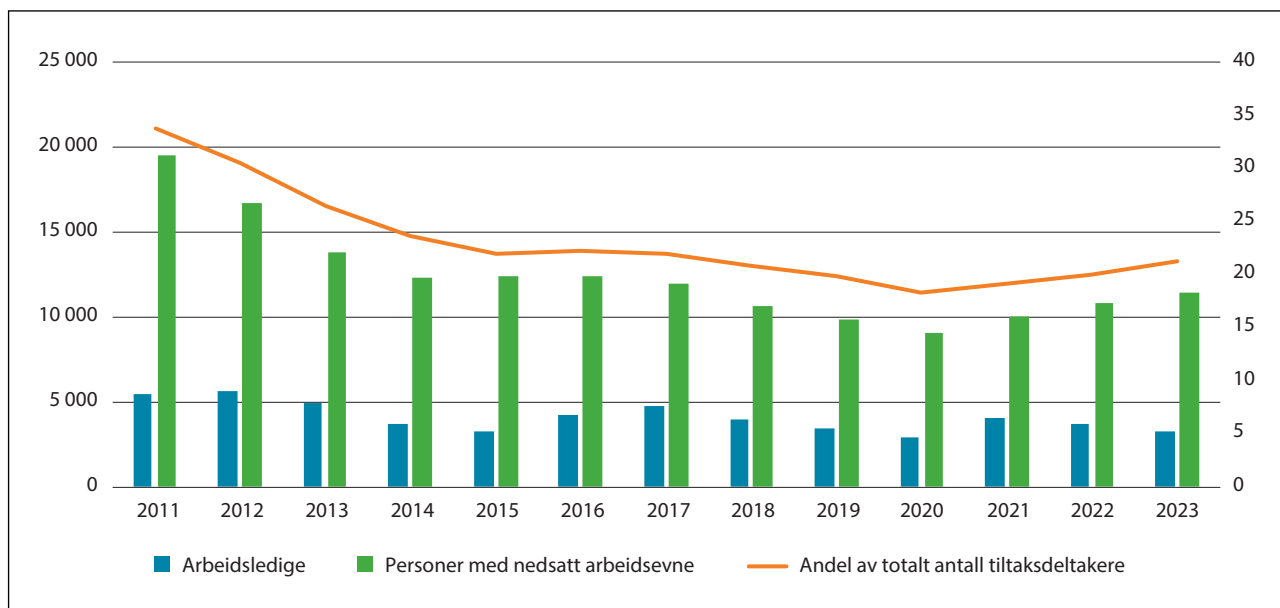
<sup>7</sup> Nicolaisen, H. og Kann, I.C. (2019). Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, 2019:1.

gjelder særlig de yngste brukerne. Evne og motivasjon til utdanning ser ut til å øke noe med alder.

En annen gruppe som har svake forutsetninger for å kunne benytte seg av opplæringstiltak og andre kvalifiseringstilbud er innvandrere med svake grunnleggende kvalifikasjoner, lave norskferdigheter og lite relevant arbeidserfaring. Ideas2evidence (2023) har kartlagt ulike tilbud til denne målgruppen.<sup>8</sup> De finner at eksisterende tilbud i liten grad dekker behovene til målgruppen, særlig ikke for dem med svake norskferdigheter. Det handler både om manglende tilbud og at utforming og innhold i tilbudene ikke er i tråd med behovene til målgruppen. Lavterskeltilbud som kombinerer arbeidspraksis, grunnskole eller annen formell kvalifisering, og norskopplæring, er lite utbredt. Utredningen peker på behov for bedre bruk av arbeidslivet som opplærings- og kvalifiseringsarena. For deltakere som ikke har forutsetninger for å kunne følge et lengre opplæringsløp, er det behov for tiltak som i større grad åpner for å kombinere relevant arbeidspraksis, yrkesrettet opplæring og arbeidslivskunnskap, se omtale i avsnitt 4.4.3.

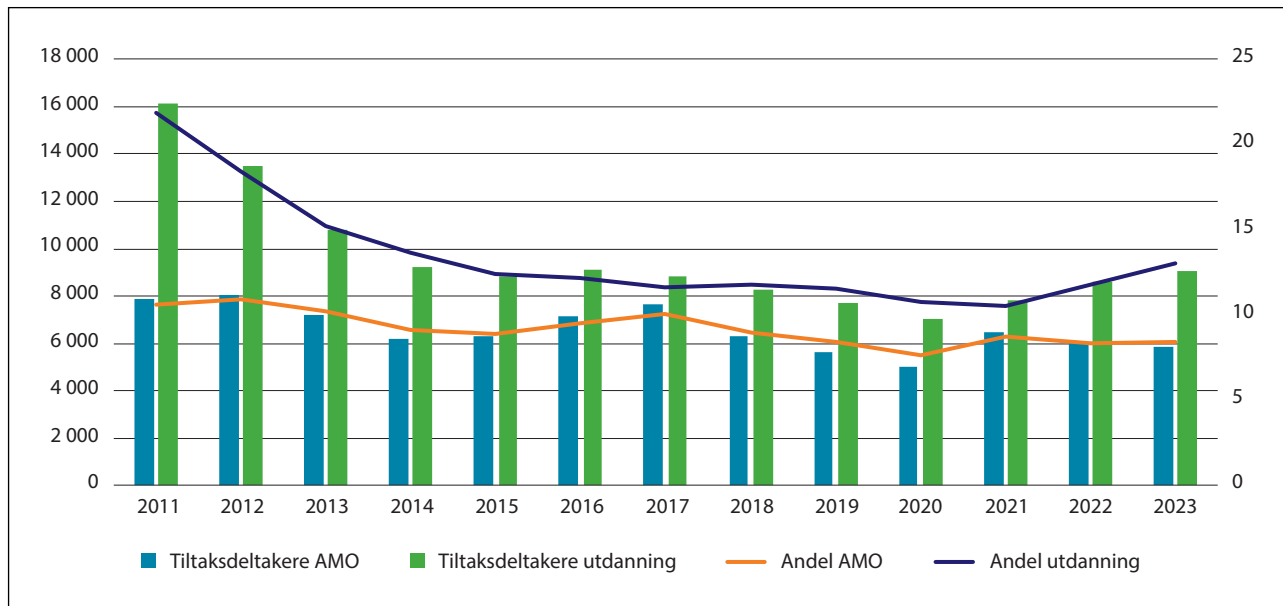
Dersom flere skal få tilgang på opplæring og utdanning som kan kvalifisere for ledige jobber,

<sup>8</sup> Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. og Skyberg H. (2023). *Kompetanse for fremtiden – utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse*. Rapport 2023:4. Oslo og Bergen: Ideas2evidence.



Figur 4.1 Utvikling i antall deltakere i opplæringstiltak (venstre akse) og som prosent av totalt antall tiltaksdeltakere (høyre akse). Gjennomsnitt per måned og prosent. 2011–2023

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 4.2 Utvikling i antall deltakere i ulike opplæringstiltak (venstre akse) og som prosent av totalt antall tiltaksdeltakere (høyre akse). Gjennomsnitt per måned og prosent. 2011–2023

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

bør det gjøres ytterligere endringer i opplærings-tiltaket, slik at det blir bedre tilpasset personer som har svake forutsetninger for å starte på et opplæringsløp.

#### Mangel på informasjon om utdanningstilbud og livsopphold under utdanning

Mangel på kunnskap om utdanningstilbud blant veiledere i arbeids- og velferdsforvaltningen kan være en årsak til lite bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse.<sup>9</sup> Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene viser at veilederne i hovedsak har god kunnskap om innholdet i arbeidsmarkedstiltakene, men det er et unntak når det gjelder mulighetene for bruk av ordinær utdanning som opplæringstiltak.<sup>10</sup>

Perioder uten tilstrekkelig dekning av livsopphold kan også være en barriere, særlig for voksne som ønsker å ta utdanning. Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene viser at det også er noe usikkerhet blant veiledere om hvilke rettigheter til ytelser ulike brukergrupper har under utdanning.

<sup>9</sup> Nicolaisen, H. og Kann, I. C. (2019). Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, 2019:1.

<sup>10</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

Lånekassen er statens virkemiddel for støtte til livsopphold for studenter og elever. Utdanningsstøtten fra Lånekassen er først og fremst rettet mot unge elever, heltidsstudenter og personer som ikke trenger individuell oppfølging og tilrettelegging. Lånekassens ordninger er basert på lån, og beløpet avkortes ved deltidsutdanning. Stipend behøvsprøves mot andre inntektskilder og er avhengig av utdanningsprogresjon.

Flere evalueringer og rapporter, blant annet en rapport fra Dahle m.fl. (2024), viser at det er krevende å sikre et forutsigbart og tilstrekkelig nivå på livsopphold ved gjennomføring av fag- og yrkesopplæring for enkelte av arbeids- og velferdsforvaltningens brukergrupper.<sup>11</sup> Utfordringen er størst for de som ikke har rett til folketrygdytelser. Det gjelder blant annet innvandrere som har avsluttet introduksjonsprogrammet uten å komme i arbeid. De siste årene har imidlertid stadig flere mottatt flyktningstipend eller annen utdanningsstøtte fra Lånekassen for å fullføre videregående opplæring i etterkant av introduk-

<sup>11</sup> Dahle, M., Nordhagen, I.C., Jones, H. og Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Rapport 2024:1. Bergen: Ideas2evindence.

Jordell, H., Eggen, F.W. og Tønder, A. (2023). *Fylkeskommunens utfordringer og muligheter i å utvikle et kompetansetilbud til voksne*. Rapport 2023:3. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

sjonsprogrammet, se Meld. St. 17 (2023–2024)  
*Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp.*

Det er en utfordring på tvers av sektorene å koble utdanningstilbud og livsoppholdsytelser til ulike brukergrupper slik at de virker godt sammen.

#### *Mangel på læreplasser*

Den norske modellen for fag- og yrkesopplæring er basert på en lærlingordning der arbeidsgivere står for en stor del av opplæringen, se nærmere beskrivelse i boks 4.4. Det er imidlertid en utfordring at en del søkere ikke får tilgang til læreplass. Voksne med behov for ekstra tilrettelegging og oppfølging kan ha særlige utfordringer med å få lærekontrakt.

En forutsetning i fag- og yrkesopplæringen er lærebedriftens rett til å velge lærling. Det må ses i sammenheng med at bedriftene har et formelt ansettelses- og opplæringsansvar som skal føre lærlingene fram til fagbrev. Det ordinære basistilskuddet en lærebedrift kan motta for lærlinger som er 21 år og eldre er på 66 991 kroner i året. Det er betydelig lavere enn for yngre lærlinger, der basistilskuddet er på 171 432 kroner.

For brukere fra Arbeids- og velferdsetaten som deltar i opplæringstiltak vil det ofte være hensiktsmessig at mest mulig av opplæringen foregår i bedrift. Bruk av bedrift som opplæringsarena har vist seg å være både en motiverende og effektiv måte å lære på for voksne. Erfaringer viser imidlertid at det varierer når i opplæringsløpet den voksne får lærekontrakt. Mange vil ha behov for en opplæringsperiode før de er kvalifisert for læreplass og bedriften er villig til å ta inn vedkommende som lærling på lærlinglønn. Fylkeskommunen er ansvarlig for opplæringen som skjer før lærekontrakt inngås.

Det finnes mye kunnskap om hva som fungerer bra, og hva som kan være barrierer for at brukere registrert i Arbeids- og velferdsetaten oppnår målet om å fullføre et fag- og yrkesopplæringsløp.

Regjeringen vil videreføre og forsterke samarbeidet mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen, og bidra til at virkemidler og systemer støtter bedre opp om hverandre. Se også avsnitt 4.1.5, hvor samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene med eksempler på ulike samarbeidsmodeller beskrives.

#### **4.1.3 Bedre opplæringstiltak**

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering, hvor NAV-veileder på skjønnsmessig grunnlag avgjør om tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for å komme i arbeid. Det vil derfor være den enkeltes behov for opplæring som avgjør om et bestemt arbeidsmarkedstiltak er aktuelt. Flere personer med nedsatt arbeidsevne deltar på opplæringstiltak sammenliknet med arbeidssøkere. Blant de med nedsatt arbeidsevne deltok omtrent like mange i arbeidsmarkedsoplæring (AMO), fag- og yrkesopplæring og yrkesfaglig utdanning, og høyere utdanning i 2023. Flertallet av arbeidssøkere var på AMO-kurs, se figur 4.3.

Opplæring kan også tilbys som tiltak i introduksjonsprogram eller kvalifiseringsprogram.

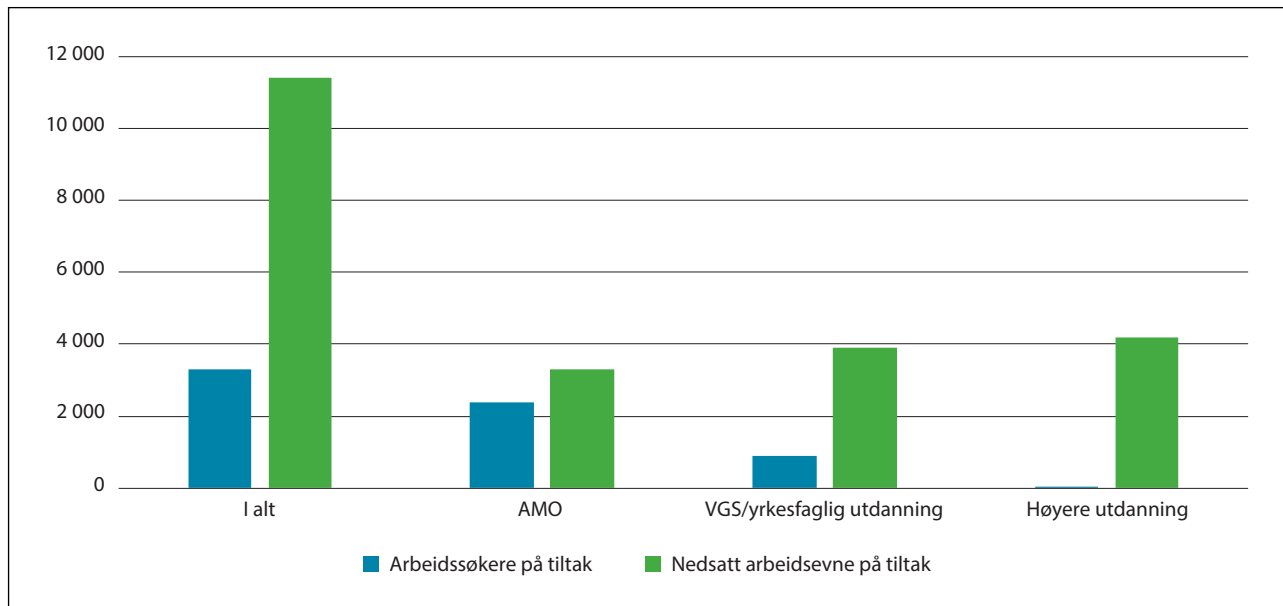
#### *Opplæringstiltak gir gode effekter på overgang til arbeid*

Opplæringstiltaket er ett av arbeidsmarkedstiltakene som har vist størst positiv effekt på sannsynligheten for sysselsetting, med sterkere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet som resultat. En kunnskapsoppsummering fra von Simson (2023) viser at lavt utdannede arbeidssøkere har spesielt stor gevinst av å delta på opplæringstiltak.<sup>12</sup> En nyere evaluering fra Oslo Economics og Frischsenteret bekrefter opplæringstiltakets positive effekter på sysselsetting.<sup>13</sup> Det gjelder både for arbeidsmarkedsoplæring (AMO) og for utdanning.

Fordi utdanning tar tid og jobbsøking ofte blir satt på vent til man har fullført, er det store innlåsningseffekter de første årene i utdanningstiltaket. Positive effekter kommer senere, og resultatene tyder på at utdanning har betydelige positive effekter når tiltaket er ferdig. Faren for innlåsningseffekter vil være mindre i et arbeidsmarked med lav etterspørsel etter arbeidskraft enn i en situasjon med høy etterspørsel. I en slik situasjon kan det være fornuftig å benytte tiltak som kan øke kompetansen blant arbeidsledige, for å øke mulighetene for en god tilknytning til arbeidslivet når situasjonen i arbeidsmarkedet bedres. Innlåsningseffekten er mindre for personer som i

<sup>12</sup> von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer.* Rapport 2023:1. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>13</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak.* Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.



Figur 4.3 Tiltaksdeltakere på opplæring fordelt mellom arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne. Gjennomsnitt per måned, 2023

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

utgangspunktet har små sjanser for å komme i arbeid, fordi de mangler kvalifikasjoner som arbeidsmarkedet etterspør.

#### *Behov for et mer fleksibelt opplæringstiltak*

For at flere arbeidssøkere skal få mulighet til å delta i opplæring og utdanning som kvalifiserer til ledige jobber, er det behov for et godt samspill mellom virkemidler og systemer i utdanningssektoren og i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Som nevnt, er det gjort en rekke endringer i utdanningssektoren som legger til rette for mer fleksible og tilpassede opplæringsløp for voksne. Med den nye opplæringsloven gis det viktige utvidelser i rett til opplæring som vil kunne bidra til at langt flere skal kunne fullføre videregående opplæring eller få kompetansepåfyll i voksen alder. Samtidig vil innføringen av modulstrukturert opplæring bidra til å forsterke samarbeidet mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vil også gi en bedre kobling mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, se boks 4.2.

Regjeringen satser også på utvikling av et fleksibelt og desentralisert tilbud om høyere utdanning, hvor utdanning er tilgjengelig der folk bor og tilpasset ulike livssituasjoner. Det skal gjøre tilbudet mer tilgjengelig for en mangfoldig studentpopulasjon.

Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse, herunder videregående opplæring. Regjeringen vil videre se nærmere på forbedringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak for å gjøre det mer fleksibelt og tilpasset brukernes behov, og for å gjøre det bedre tilpasset utdanningstilbudet. Det kan innebære endringer både i innhold, innretning og varighet. Endringer i andre arbeidsmarkedstiltak som inneholder kompetanseelementer, som arbeidsforberedende trening, vil også bli vurdert. De ulike tiltaksvariantene og eventuelle forslag til endringer er nærmere beskrevet i de neste avsnittene.

#### *Arbeidsmarkedsopplæring*

Det er ikke alle som ønsker eller har forutsetninger for å gjennomføre et opplæringsløp som gir formell kompetanse. Det er også arbeidssøkere som kun har behov for å oppdatere kompetansen i form av kortere kurs for å komme i arbeid. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) kan være et aktuelt tiltak for disse gruppene.

En kartlegging fra Oxford Research og BDO (2017) av AMO i syv fylker viser at kursene som tilbys er tilpasset brukerens behov og kunnskaper, samt behovet og mulighetene i det lokale og regionale arbeidsmarkedet.<sup>14</sup> Kartleggingen viser at AMO brukes noe ulikt mellom fylkene og mellom NAV-kontorene. Forskjellene gjelder både

### Boks 4.2 Modulstrukturert opplæring

Parallelt med ny opplæringslov innføres modulstrukturert opplæring som hovedmodell i grunnopplæring for voksne, både på nivået under videregående opplæring og i utvalgte lærefag i videregående opplæring. Alle som har fylt 19 år kan velge opplæring for voksne, og da modulstrukturert opplæring. Modulstrukturering innebærer å organisere kompetansemålene i læreplanen og opplæringen i mindre enheter. Målet er å gi et mer fleksibelt og tilrettelagt opplæringstilbud ved at det skal bli enklere å bygge videre på den formelle kompetansen og realkompetansen som den enkelte allerede har, og at ingen trenger å gjennomføre mer opplæring enn det som er nødvendig for å oppnå ønsket

sluttkompetanse. Deltakeren kartlegges, realkompetansevurderes og innplasseres i den modulen i det enkelte faget som bygger på medbrakt kompetanse. Deltakeren får utstedt kompetansebevis etter gjennomførte moduler, eller går videre mot et fag- eller svennebrev. Kompetansebeviset vil også ha betydning når den enkelte søker arbeid. Organiseringen i moduler vil gjøre det enklere å komme tilbake til opplæring, kombinere deltakelsen med andre typer tiltak og å delta i opplæring mens man arbeider heltid eller deltid. Deltakere i grunnopplæring med rettigheter etter integreringsloven eller med behov for norskopplæring, skal få opplæring der fag og språk er integrert.

innhold, målgruppe og mål med AMO-kursene. Ulike arbeidsmarkedsbehov og brukere med ulike behov gjør at AMO bør og skal innrettes ulikt. Enkelte fylker har utviklet kurstilbud som krever lite forkunnskaper og tar utgangspunkt i brukernes interesser, se eksempel i boks 4.3.

Undersøkelser viser at det er behov for å bedre opplæringstilbudet til innvandrere med lav formell kompetanse, lite arbeidserfaring og svake norskferdigheter.<sup>14</sup> AMO kan inneholde norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter, men gir ikke mulighet for grunnskoleopplæring for voksne. Med ny opplæringslov fra høsten 2024, er grunnskole for voksne erstattet av forberedende opplæring for voksne. Målgruppen er personer som har behov for opplæring på nivået under videregående opplæring, enten for å kvalifisere seg til inntak til videregående opplæring, eller for å tilegne seg grunnleggende ferdigheter som er nødvendig for å delta i arbeids- og samfunnsniv. Det vil i den forbindelse være behov for å se på hvordan Arbeids- og velferdsetaten bør organisere sitt tilbud, og om det bør åpnes for å tilby elementer fra forberedende opplæring for voksne i opplæringstiltaket. Se nærmere drøfting av dette i avsnitt 4.4.

<sup>14</sup> Oxford Research og BDO (2017). *AMO i syv norske fylker. Kartlegging av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i NAV*. Kristiansand: Oxford Research.

<sup>15</sup> Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. og Skyberg H. (2023). *Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse*. Oslo og Bergen: Ideas2evidence.

### Boks 4.3 Digitale talenter

Det kan være et potensial for å videreutvikle og nyttiggjøre seg unge gameres digitale kompetanse i arbeidslivet, og koble dem opp mot bedrifter som trenger arbeidskraft.

Det er behov for digital kunnskap i mange bransjer. Fylkeskontoret for NAV i Troms og Finnmark har anskaffet en rammeavtale på et arbeidsmarkedsopplæringskurs kalt «Digitale talenter». Opplæringens formål er å utvikle deltakernes digitale ferdigheter i tråd med egne interesser og karrieremål. Kompetanse og mestring som deltaker opparbeider seg gjennom opplæringen, skal bidra til at deltakeren kommer i arbeid eller utdanning.

Alle deltakerne skal ha en individuell opplæringsplan, hvor interesser og jobbmål er bestemmende for læringsmålene.

Opplæringen skal bidra til at deltakerne utvikler relasjoner til relevante bedrifter og tilegner seg kompetanse som er etterspurt og attraktiv for den ønskede bransjen.

#### Fag- og yrkesopplæring

Fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå og høyere yrkesfaglig utdanning som opplæringstiltak innebærer at tiltaksdeltakere benytter relevante tilbud som er tilgjengelige i fylkes-



#### Boks 4.4 Modeller for fag- og yrkesopplæring

Det finnes tre nasjonale modeller for fag- og svennebrev:

- Den såkalte 2+2-modellen innebærer to års opplæring i skole og to år som lærling i bedrift. Det vanlige er å ta to år i skole først og deretter to år i bedrift, men opplæringen kan også organiseres i en vekslingsmodell.
- Fagbrev på jobb er en ordning for voksne som er i et arbeidsforhold, hvor man beholder lønnen under opplæringen. Voksne får mulighet til å få fag- eller svennebrev på grunnlag av allsidig praksis, realkompetansevurdering og opplæring kombinert med veiledet praksis i vanlig arbeid. Det gjelder et minimumskrav om ett års allsidig praksis i faget for å tegne lærekontrakt, hvor ulønnet arbeid i form av deltakelse i tiltaket arbeidstrening kan inngå.
- Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en dokumentasjonsordning med privatisteksamen. Voksne som kan dokumentere minimum fem års allsidig yrkespraksis kan melde seg til fag- og svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift.

kommunen, eller i samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Dersom det ikke finnes tilbud, kan Arbeids- og velferdsetaten anskaffe opplæring og utdanning for sine brukere.

Det finnes flere veier til fag- og svennebrev som kan benyttes av personer som har behov for fag- og yrkesopplæring som opplæringstiltak. Hovedmodellen for yrkesfag i Norge er lærlingordningen, som består av to år opplæring i skole og to år i bedrift. I tillegg finnes det modeller som er særlig tilpasset voksne. Det er også muligheter for opplæringsmodeller på lavere nivå enn yrkeskompetanse. Se nærmere beskrivelse i boks 4.4 og 4.5.

Fagbrev på jobb ble etablert i 2018 som en alternativ vei til fag- og svennebrev. Ordningen kan være attraktiv for voksne som har økonomiske forpliktelser eller omsorgsforpliktelser som gjør det vanskelig å benytte seg av lærlingordningen for å kunne oppnå et fagbrev. En utredning fra 2023 i regi av Utdanningsdirektoratet vurderte om Fagbrev på jobb også kan utvikles til å bli en ordning for arbeids- og velferdsforvaltningens bru-

#### Boks 4.5 Opplæringsmodeller som ikke har fagbrev som mål

Det er to regulerte ordninger for å oppnå kompetanse på lavere nivå enn yrkeskompetanse:

- Lærekandidatordningen er tilpasset dem som ønsker opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- eller svenneprøven i det ordinære opplæringsløpet. Etter endt opplæring i bedrift tar lærekandidaten en kompetanseprøve som er mindre omfattende enn fag- eller svenneprøven.
- Praksisbrevordningen er et to-årig opplæringsløp, der en stor del av opplæringen foregår i bedrift. Målgruppen er elever fra grunnskolen som har svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov. Praksisbrevkandidater kan gå opp til en kompetanseprøve og få et praksisbrev som dokumenterer kompetansen.

kere og deltakere i introduksjonsprogrammet, slik at de kan ta fagbrev samtidig som de får arbeidserfaring. Utredningen konkluderte med at dagens ordning legger til rette for stor grad av fleksibilitet i opplæring for voksne, også for disse gruppene. Samtidig viste utredningen varierende praktisering av Fagbrev på jobb mellom fylkeskommunene når det gjelder vurdering av inngangsvilkåret for å tegne lærekontrakt. Kunnskapsdepartementet vil gå i dialog med fylkeskommunene for å få bedre oversikt over hvordan ordningen praktiseres.

Innenfor de nasjonale modellene er det utviklet en rekke lokale samarbeidsmodeller spesielt rettet mot å kvalifisere Arbeids- og velferdsetatens brukere til fagbrev. Se nærmere beskrivelse i avsnitt 4.1.5. Også i Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp* er det gitt eksempler på lokale samarbeidsmodeller rettet mot innvandrere med svake formelle kvalifikasjoner som trenger et tilpasset opplæringsløp og bistand fra et NAV-kontor for å få fagbrev.

For arbeidssøkere som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som på det aktuelle tidspunktet ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- eller svenneprøven, kan lærekandidatordningen være aktuell. Etter endt opplæring i bedrift

tar lærekandidaten en kompetanseprøve som er mindre omfattende enn fag- eller svenneprøven.

#### *Høyere utdanning*

Høyere utdanning som opplæringstiltak kan tilbys gjennom bruk av tilgjengelige studieplasser i det ordinære utdanningstilbudet ved universiteter og høyskoler. Tiltaket skaffes som regel av brukeren selv ved å søke studieplass gjennom ordinære prosedyrer for opptak.

Høyere utdanning kan gis til personer over 22 år med nedsatt arbeidsevne. Helseutfordringer kan legge store begrensninger på valg av yrke, og for noen vil det være få muligheter i arbeidsmarkedet uten høyere utdanning.

Mange av dem som har nedsatt arbeidsevne mangler studiekompetanse. Det gjelder for eksempel personer som har arbeidet i ufaglærte yrker eller som fagarbeidere, men grunnet helseproblemer ikke kan ha fysisk krevende arbeid lenger. Flere av disse står i fare for å havne utenfor arbeidslivet dersom de ikke får bistand til å kvalifisere seg til et yrke de har helse til å stå i. Maksimal varighet for opplæringstiltaket er som hovedregel tre år. Det gir ikke rom for at brukere som først trenger studiekompetanse og deretter høyere utdanning kan få hele utdanningsløpet innvilget som opplæringstiltak. Slik regelverket er utformet i dag, er det primært personer med økonomi og helse til å ta siste del av den høyere utdanningen på egen hånd, som kan ta både studiekompetanse og høyere utdanning som opplæringstiltak.

For å bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne kan gjennomføre høyere utdanning som opplæringstiltak vil regjeringen vurdere å utvide varigheten i tilfeller hvor det er behov for studie-spesialisering i forkant av høyere utdanning.

Regjeringen vil også innhente mer kunnskap om bruk av opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten, herunder erfaringer med bruk av opplæring og utdanning som gir formell kompetanse for ulike målgrupper og barrierer for økt bruk. Det vil også innhentes erfaringer med arbeidsmarkedsopplæring (AMO).

#### *Opplæring i kombinasjon med andre tiltak*

Opplæringstiltak kan gjennomføres i kombinasjon med andre tiltak som skal bidra til at deltakerne klarer å mestre utdanningen. Det er ofte konkrete årsaker til at Arbeids- og velferdsetatens brukere ikke har fullført opplæring og utdanning tidligere. Mange kan ha hatt dårlige erfaringer og opplevd manglende mestring av skolesituasjonen. Andre

har helseutfordringer eller sosiale utfordringer som gjør det krevende å gjennomføre et lengre opplæringsløp uten støtte og veiledning. Opplæring i kombinasjon med mentor eller oppfølgings-tiltak gir mennesker med omfattende bistandsbehov en mulighet til å fullføre et utdanningsløp. Det øker mulighetene for stabil tilknytning til arbeidslivet for grupper som ofte faller ut av et arbeidsforhold. Se kapittel 5 for en nærmere omtale av muligheter for kombinasjoner av tiltak.

#### *Flere muligheter til opplæring gjennom arbeidsmarkedstiltak*

Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse er et sentralt element i tiltaket *arbeidsforberedende trening* (AFT), se nærmere beskrivelse av AFT i kapittel 5. For mange av de yngre tiltaksdeltakerne kan det være naturlig å jobbe mot å ta fagbrev eller annen utdanning. Det er i utgangspunktet ikke mulig å delta i utdanning eller være ordinær lærling samtidig som man deltar i AFT. Men en del tiltaksløp tilrettelegger for at deltakeren skal ha bedre forutsetninger for å delta i utdanning eller i en lærlingordning etter at tiltaket er avsluttet.

I en kartlegging av AFT fra Oslo Economics (2020) er det pekt på at det kan være hensiktsmessig å åpne for bruk av oppfølging etter at deltakeren har begynt i lære-plass hos eksterne.<sup>16</sup> Videre kan det være aktuelt å bruke AFT også opp mot den delen av målgruppen som har utfordringer med å finne seg lære-plass eksternt. I en evaluering fra Frischsenteret og Proba Samfunnsanalyse (2023) framkommer det at 70 prosent av tiltaksarrangørene for AFT er godkjente lærebedrifter.<sup>17</sup>

Regjeringen vil vurdere endringer i AFT som kan gi muligheter for fag- og yrkesopplæring som leder fram mot et fagbrev. AFT kjøpes ved direkte tilskudd til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Eventuelle endringer vil kreve en ny vurdering av forholdet til reglene for statsstøtte og offentlige anskaffelser.

#### **4.1.4 Opplæring og utdanning med dagpenger**

Det er som nevnt i avsnitt 4.1.1 gjennomført endringer i regelverket for dagpenger for å styrke

<sup>16</sup> Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport 2020:73. Oslo.

<sup>17</sup> Berg, H., Gleinsvik, A., Golombek, R., Røed, K., Staalesen, P.D., Vestøl, G.M. og Zhang, T. (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo: Frischsenteret og Proba Samfunnsanalyse.



insentivene og mulighetene for kompetanseheving. Tidligere var det hovedsakelig adgang til at dagpengemottakere kunne ta opplæring og utdanning utenfor normal arbeidstid med redusert studieprogresjon, alternativt kortvarig opplæring på fulltid på dagtid.

Ved covid-19 pandemiens utbrudd våren 2020 med påfølgende nedstengning av samfunnet og svært høye ledighetstall, oppsto behovet for å møte den høye ledigheten med kompetansehevende tiltak for dagpengemottakere. Det ble derfor vedtatt en midlertidig ordning som tillot all type opplæring og utdanning i dagpengeperioden. Den midlertidige ordningen ble avløst av et nytt regelverk for dagpenger under opplæring og utdanning som trådte i kraft 1. oktober 2021.

Regelverket åpner nå for at grunnskole og videregående skole kan gjennomføres på fulltid, og høyere utdanning kan gjennomføres på deltid, samtidig som man mottar dagpenger. Målgruppen er helt ledige og helt permitterte over en viss alder, og ordningen er søknadsbasert. Det skal utarbeides en opplæringsplan for gjennomføringen av og målet for utdanningen. Det er fortsatt krav om å være reell arbeidssøker, dvs. plikt til å søke aktivt etter arbeid og til å være villig til å avbryte utdanningen ved tilbud om jobb, med visse unntak for de som tar utdanning på grunnskole og videregående skoles nivå. Dersom dagpengemottakerens utdanningsaktivitet avviker vesentlig fra planen, kan Arbeids- og velferdsetaten treffe vedtak om at adgangen til å ta opplæring eller utdanning i kombinasjon med dagpenger opphører.

Oslo Economics og Frischsenteret skal, på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet, evaluere disse endringene. Forskerne skal undersøke om ordningen benyttes av den tiltenkte målgruppen, hvordan reglene i ordningen tolkes og praktiseres, og hvilken virkning ordningen har for målgruppen. Sluttrapport vil foreligge i løpet av 2024.

#### **4.1.5 Nærmere om samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene**

Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene har lang tradisjon for samarbeid. Fylkeskommunen har ansvaret for regional kompetansepolitikk, videregående opplæring, fagskoleutdanning og karriereveiledning. En samordnet innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene er en forutsetning for at flere av Arbeids-

og velferdsetatens brukere kan få mulighet til å fullføre videregående opplæring, med vekt på fag- og yrkesopplæring.

Fylkeskommunene og Arbeids- og velferdsetaten har inngått samarbeidsavtaler i alle fylkesregioner, hvor samarbeid om opplæring er en sentral del av avtalene. Innenfor dette samarbeidet finnes det mange lokale samarbeidsmodeller mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og arbeidsgivere om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Samarbeidet bygger på lokale vurderinger og analyser av kompetanse- og arbeidskraftsbehovet i området. I noen tilfeller vil det også være hensiktsmessig å involvere andre aktører, som for eksempel helsetjenesten eller flyktningtjenesten.

I 2021 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge, i dag Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, i oppdrag å inngå et samarbeid om å utvikle effektive og gode utdannings- og opplærings tjenester for arbeidsledige, permitterte og utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Oppdragsgivere var Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Senere er samarbeidet utvidet til også å omfatte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

For å styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningssektoren, er det opprettet stillinger som opplæringskoordinator ved alle fylkeskontorene i Arbeids- og velferdsetaten. De har ansvar for å veilede de ansatte og legge til rette for bruk av opplæringstiltak for Arbeids- og velferdsetatens brukere. Opplæringskoordinatorene skal ha god kunnskap om muligheter i utdanningssystemet.

Det har også vært jobbet med å utvikle bedre modeller for samarbeid om karriereveiledning, tilrettelagt fag- og yrkesopplæring og realkompetansevurdering. Disse har lokal eller regional karakter, se eksempler i boks 4.6. For å stimulere til utvikling og utprøving av modeller for tilpassede opplærings- og utdanningstiltak i hele landet er det etablert flere forsøk og tilskuddsordninger, se boks 4.7.

Erfaringer fra forsøk og tilskuddsordninger vil være viktige innspill til videreutvikling av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Videre vil det ha betydning for hvordan samarbeidet bør organiseres for at det samlede virkemiddelapparatet kan bli utnyttet på best mulig måte. Regjeringen vil på denne bakgrunn etablere veiledende prinsipper for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og kommuner om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for å gi et mer likeverdig og kunnskapsbasert tilbud.

### Boks 4.6 Eksempler på samhandlingsmodeller for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring

*Trøndelagsmodellen:* NAV Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune har etablert en samhandlingsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Målet er å få flere i arbeid og utdanning og sikre rekruttering til bransjer med behov for arbeidskraft. Med utgangspunkt i konkrete arbeidskraftsbehov, kobles arbeidssøker og arbeidsgiver, og deretter legges det et opplæringsløp for den enkelte. Samhandlingsmodellen inkluderer praksisperiode og sommerjobb hos bedrift før skolestart og tegning av lærekontrakt. Hver enkelt kandidat får en individuell opplæringsplan basert på tidligere skolegang og praksis. Planen viser hva kandidaten skal gjennomgå av opplæring for å oppnå fagbrev eller kompetansebrev (grunnkompetanse). Opplæringen tilpasses i henhold til behov og forutsetninger. Gjennom tett samarbeid både på system- og individnivå, og god bruk av det samlede virkemiddelapparatet øker sjansene for å lykkes.

Modellen er et offentlig samarbeid med kostnadsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen.

*Kom i gang med utdanning – helsefag:* Prosjektet er et samarbeid mellom Agder fylkeskommune og NAV Agder, med samarbeidspartnere i utvalgte kommuner i Agder.

NAV Agder har ansatt arbeidsledere som har bakgrunn som helsefagarbeider eller sykepleier med lang arbeidserfaring fra omsorgssenter. Arbeidssted er omsorgssentre i kommunen. Hver arbeidsleder har oppfølging av inntil ti deltakere som bistår omsorgssenteret med ufaglærte oppgaver. Arbeidslederne jobber tett sammen med deltakerne for å sikre stabilitet, språk, mestring og mål i karrierevalg. Etter en avklaringsperiode i prosjektet starter mange av deltakerne opp i modulstrukturert fag- og yrkesopplæring.

Ved å jobbe med mestringsopplevelser i tidlig fase, er erfaringen at omsorgssentrene i større grad er villige til å inngå opplæringskontrakt med deltakerne. Det senker terskelen slik at flere av Arbeids- og velferdsetatens brukere som normalt ikke ville klart å starte på et utdanningsløp, likevel kommer i gang. Arbeidslederne sikrer gode overganger fra prosjektet til oppstart i videregående opplæring, og har faste samarbeidsmøter med veileder for helsefag hos Agder fylkeskommune og opplæringskoordinator i NAV Agder.

#### 4.1.6 Utredning av ny dokumentasjonsordning for kortere opplæringsløp – minikvalifikasjoner

I tillegg til en styrking av ordninger som skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring eller får et kompetansebevis som dokumenterer deler av opplæringen, vil regjeringen utrede om det kan være aktuelt å innføre en ny dokumentasjonsordning som bygger på såkalte minikvalifikasjoner (*micro credentials*).

Minikvalifikasjoner er et relativt nytt konsept. EUs strategi for minikvalifikasjoner ble vedtatt av Det europeiske råd i 2022. Strategien inneholder anbefalinger som skal hjelpe land, utdanningstilbydere og bedrifter i prosessen med å utvikle, ta i bruk og anerkjenne minikvalifikasjoner på en likeartet måte.

Minikvalifikasjoner er en attest eller et sertifikat på hva en person har lært etter kortere kurs,

opplæring eller annen type kompetanseutvikling, som er anerkjent av arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, myndigheter og andre relevante interessenter. En minikvalifikasjon skal kunne ha verdi i seg selv og være påbyggbar.

Minikvalifikasjoner erstatter ikke formelle kvalifikasjoner, men skal kunne supplere kvalifikasjoner som inngår i det formelle utdanningssystemet.

I et arbeidsmarkedsperspektiv kan det være et potensial for å bruke minikvalifikasjoner til å dokumentere opplæringen etter gjennomført AMO-kurs, som dokumentasjon av ikke formell kompetanse inn i en realkompetansevurdering eller som et grunnlag for å koble arbeidssøkers kompetanse og arbeidsgivers behov for arbeidskraft. Målet er å hjelpe arbeidssøkere med å utvikle ferdigheter og forbedre kvalifikasjoner, og å attestere ervervet kompetanse.

### Boks 4.7 Forsøk og tilskuddsordninger for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring

Ordnningen med *Tilskudd til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring* ble etablert i 2020 og forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Ordningen skal stimulere fylkeskommunene til å gi tilbud om fag- og yrkesopplæring til voksne innvandrere som har rett til videregående opplæring, men som har for svake norskferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging.

*Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring* for voksne innvandrere ble igangsatt i 2022 i Agder, Nordland og Troms og Finnmark. Målet med forsøket er å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell basert på erfaringer med bred overføringsverdi og som alle fylkeskommuner kan ta i bruk. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet følger opp forsøket i dialog med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

*Forsøk med midler til tilrettelagt fag- og yrkesopplæring* ble iverksatt i 2023 og forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Forsøket skal stimulere til et utvidet lokalt samarbeid mellom

Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om gjennomføring av tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Utvidet lokalt samarbeid skal bidra til å identifisere metoder og samarbeidsmodeller som bør utvikles videre og som kan benyttes i andre fylker. Ordningen skal medvirke til å utvikle og dekke tjenester som kommer i tillegg til det som til vanlig er omfattet i ordinære skoleløp, men som mange arbeidssøkere trenger for å kunne fullføre opplæringen. Forsøket har en ramme på fem år og evalueres av Ideas2evidence.

*Forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet* ble igangsatt i 2023 i Oslo, Vestland og Viken. Opplæring av lengre varighet kan gis i inntil fire år, med adgang til forlengelse med inntil ett år for tiltaksdeltakere som av særlige grunner ikke kan gjennomføre opplæringen i løpet av fire år. Ordningen er rettet mot arbeidssøkere som har så svake grunnleggende ferdigheter, blant annet norskferdigheter, at de har vanskeligheter med å gjennomføre nødvendig opplæring innenfor de tidsrammene som er satt for opplæringstiltaket i Arbeids- og velferdsetaten. Forsøket evalueres av Ideas2evidence.

## 4.2 Tiltak for å styrke den enkeltes helse og muligheter for deltakelse i arbeid

Personer som helt eller delvis står uten arbeid som følge av helseutfordringer er en stor og viktig målgruppe i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er et mål at flere i denne gruppen kan utnytte og styrke sin arbeidsevne og delta i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal foreta en arbeidsevnevurdering dersom det er grunn til å tro at en persons arbeidsevne er nedsatt. Nedsatt arbeidsevne innebærer at en på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer (sosiale, språklige mv.) trenger mer omfattende oppfølging og bistand enn det som tilbys ordinære arbeidssøkere for å komme i arbeid.

I 2023 var det i gjennomsnitt over 212 000 personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne, noe som utgjør 6,1 prosent av befolkningen i alderen fra 18 til 66 år. Rundt to tredeler av disse mottok arbeidsavklaringspenger (AAP), som er en helsereelatert ytelse.

Felles for mange av dem som står utenfor arbeidslivet på grunn av helseutfordringer, er at de

har behov for bistand både fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten for å komme i jobb. Noen trenger også bistand fra andre sektorer, som utdanningssektoren.

### 4.2.1 Personer som trenger både arbeidsrettet bistand og helsetjenester

Personer med nedsatt arbeidsevne grunnet helseutfordringer er en sammensatt gruppe. Mange kan være i jobb med noe arbeidsrettet bistand. Andre har helseutfordringer som tidvis lar seg kombinere med arbeid, og noen har medisinske tilstander som er uforenlige med arbeid. Slike tilstander kan være midlertidige eller varige.

Det kan være vanskelig å anslå presist i hvilken grad en helseutfordring begrenser muligheten til å delta i arbeidslivet, og hva som bør være det rette innholdet i hjelpetilbudet og tidspunktet for arbeidsrettet bistand. Slike vurderinger forutsetter gjerne tett samarbeid og god informasjonsflyt mellom NAV-kontoret, helsetjenesten og brukeren selv. Her kan også de rådgivende legene i Arbeids- og velferdsetaten spille en viktig rolle. Mulighetene til å delta i arbeidslivet avhenger

også i stor grad av tilrettelegging, fleksibilitet og inkluderingsevne hos arbeidsgiverne. Her vil blant annet muligheter for å jobbe deltid, fleksibel arbeidstid og andre former for tilpasninger kunne være avgjørende. Ulike tilretteleggingsordninger og arbeidsmarkedstiltak som skal bidra til økt inkludering i arbeidslivet beskrives nærmere i kapittel 5.

Personer med helseutfordringer som har problemer med å delta i arbeidslivet kan motta helse-relaterte ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Blant mottakere av både sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser de to største diagnosegruppene, se også kapittel 2. I 2023 utgjorde andelen med psykiske lidelser over 40 prosent av alle som mottok arbeidsavklaringspenger og om lag 70 prosent blant mottakere under 30 år. Også blant nye mottakere av uføretrygd, utgjør personer med psykiske lidelser en stadig større andel sammenliknet med andre diagnosegrupper. Særlig gir utviklingen blant unge med psykiske plager og lidelser grunn til bekymring, og følges nøye både gjennom forskning og tiltak på flere områder.

Muskel- og skjelettplager er også en viktig årsak til nedsatt helse- og livskvalitet. Muskel- og skjelettlidelser sto for 33 prosent av alle tapte dagsverk knyttet til legemeldt sykefravær i 2023. Over tid er det registrert en viss nedgang i denne andelen. I 2023 var om lag 30 prosent av alle mottakere av arbeidsavklaringspenger registrert med muskel- og skjelettlidelser. Blant uføretrygdede viser utviklingen fra 2000 til 2017 at andelen med muskel- og skjelettsykdommer har gått noe ned i perioden.

Generelt mottar flere kvinner enn menn helse-relaterte ytelser. I NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse* framkommer det at en lavere andel kvinner er sysselsatte og at flere er i deltidsarbeid. Kvinner har også høyere deltakelse i lavlønnsyrker, høyere sykefravær og er oftere uføretrygdede. Kvinner og menn har ulik biologi og helse, og velger yrker som gir ulik belastning. Kvinnehelseutvalget påpeker at det er for lite kunnskap om hvordan disse forholdene påvirker kjønnsforskjeller i arbeidslivet og betydning for folkehelse og levekår. Regjeringen har fulgt opp kvinnehelseutvalgets forslag og nedsatt et utvalg som skal utrede kvinners vilkår for deltakelse i arbeidslivet, arbeidshelse og sykefravær. Utvalget skal blant annet vurdere betydningen arbeidsforhold og arbeidsmiljø har for helse gjennom ulike livsfaser, og vurdere mulige tiltak.

Blant personer som mottar helserelaterte ytelser, vil mange trenge oppfølging fra både arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenestene for å øke deltakelsen i arbeidslivet og bedre helsen. Det er godt dokumentert at deltakelse i arbeidslivet kan virke helsefremmende.<sup>18</sup> Over tid er det etablert et godt samarbeid på flere nivåer mellom sektorene for arbeid og helse, og dette har gitt seg utslag i bedre tjenester til målgruppene. Likevel er det fortsatt potensial for å få til et tettere samarbeid med sikte på at flere med helseutfordringer kan komme over i arbeid og aktivitet.

#### 4.2.2 Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med helsesektoren

Samtidige tilbud om behandling og/eller rehabilitering og arbeidsstøtte kan gi gode resultater. I en artikkel av Cullen m.fl. (2018) går det fram at innsats rettet mot helse, arbeidsplass og/eller koordinering av tjenester bidrar til å redusere tid utenfor arbeidslivet for personer med muskel- og skjelettplager, smertetilstander og psykiske helseplager.<sup>19</sup> Innsats som innebærer samtidig helsemessig- og arbeidsrettet oppfølging av personer med psykiske lidelser, som i Individuell jobbstøtte (se boks 4.8), har vist seg å øke sannsynligheten for ordinær arbeidsdeltakelse.<sup>20</sup> Det er derfor en viktig ambisjon å sikre tettere samhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten, slik at oppfølgingen i større grad foregår parallelt.

I oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene understrekes den positive betydningen arbeid og aktivitet kan ha på helsen og som et bidrag til inkludering. De regionale helseforetakene skal bidra til at pasienter i spesialisthelsetjenesten tilbys samtidige helse- og arbeidsrettede tilbud i samarbeid med arbeids- og velferdsforvaltningen, for å inkludere flere i arbeidsliv eller utdanning.

Regjeringen ønsker at det skal bli lettere for personer med helseutfordringer å bruke sin arbeidsevne og delta i arbeidslivet. I Meld. St. 9

<sup>18</sup> Waddell, G. og Burton, K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: TSO.

<sup>19</sup> Cullen, K. L., Irvin, E., Collie, A., Clay, F., Gensby, U., Jennings, P. A., Amick, B.C., 3rd. (2018). Effectiveness of Workplace Interventions in Return-to-Work for Musculoskeletal, Pain-Related and Mental Health Conditions: An Update of the Evidence and Messages for Practitioners. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 2018:28.

<sup>20</sup> Holmås, T.H., Monstad, K., Reme, S. (2021). Regular employment for people with mental illness – An evaluation of the individual placement and support programme. *Sosial Science and Medicine*. 2021: 270.

Tabell 4.1 Utvikling i gjennomsnittlig antall deltakere i måneden i IPS og IPS ung, 2019–2023. Årsgjennomsnitt

	2019	2020	2021	2022	2023
IPS	783	1 351	1 657	1 892	2 284
IPS ung	-	-	40	595	900

Tabellen viser kun deltakere i IPS og IPS ung som ikke kombinerer tiltaket med andre arbeidsmarkedstiltak. Deltakere som er registrert gjennom systemer i helsetjenesten er ikke en del av tallgrunnlaget i tabellen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

(2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helsetjeneste* går regjeringen inn for å inkludere flere med helseutfordringer i arbeid, styrke arbeidsrettet rehabilitering og bidra til et bedre arbeidsmiljø gjennom

- et forsterket samarbeid mellom helsesektoren og arbeids- og velferdssektoren,
- satsing på effektive samhandlingsmodeller og utprøving av nye modeller for tjenestesamhandling,
- at arbeidsinkludering i større grad inkluderes som behandlings- og/eller rehabiliteringsmål i helse- og omsorgstjenesten,
- å styrke og samordne kompetanse og kvalitet innenfor arbeid og helse og
- å styrke det strategiske samarbeidet mellom arbeidsmiljø- og helsemyndighetene.

Samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene løftes også fram i Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Planen understreker at psykisk helse er ett av regjeringens viktigste satsingsområder. Det trengs en sterkere innsats for å forebygge psykiske plager og lidelser, og terskelen for å få hjelp må bli lavere. Planen har tre innsatsområder: Helsefremmende og forebyggende psykisk helsearbeid, gode tjenester der folk bor og tilbudet til personer med langvarige og sammensatte behov. Ett av resultatmålene i opptrappingsplan for psykisk helse er knyttet til å redusere andelen unge som blir uføre med bakgrunn i psykiske plager og lidelser. Innsatsen for å få flere unge i arbeid, aktivitet og utdanning framheves.

Det er viktig å legge til rette for at helse- og omsorgstjenestene og arbeids- og velferdsforvaltningen kan samarbeide bedre for å møte brukernes behov for tjenester. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har utarbeidet en egen strategi for fagfeltet arbeid og helse (2021), hvor siktemålet er å få til et mer strukturert sam-

arbeid om helhetlige og integrerte tjenester. Mer og tidlig innsats er viktige elementer. Strategien tar videre for seg temaer som kompetansebygging og kunnskapsutvikling, forebygging før behandling og rehabilitering, sterkere involvering av førstelinjen, bedre samhandling mellom tjenestene og bedre utnyttelse av digitale verktøy. Målene og virkemidlene i strategien skal være førende for fagfeltet arbeid og helse.

#### Boks 4.8 Individuell jobbstøtte (IPS)

IPS er en rehabiliteringsmodell hvor kjernen er et forpliktende samarbeid om samtidig helsemessig og arbeidsrettet oppfølging. IPS er en forkortelse for Individual Placement and Support.

IPS er også regulert som et oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. Målgruppen er personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer som får behandling i helse- og omsorgstjenesten, og som trenger tett oppfølging fra en jobbspesialist.

Jobbspesialistene har ansvar for den arbeidsrettede oppfølgingen og skal inngå som en integrert del av behandlingsteamene i helse- og omsorgstjenesten.

Jobbspesialisten følger deltakeren fra arbeidssøking til formidling, og underveis i arbeidsforholdet. Deltakeren kan også få oppfølging under opplæring og utdanning. I tillegg kan jobbspesialisten tilby nødvendig oppfølging til arbeidsgivere som tilsetter deltakere gjennom Individuell jobbstøtte.

IPS-tiltaket har en varighet på inntil ett år for arbeidsledige. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket ha en varighet på inntil tre år.

*Samhandlingsmodeller skal gi bedre tjenester*

Gjennom samarbeid mellom helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdssektoren er det utviklet samhandlingsmodeller som skal sikre en bedre samordning av tiltak og tjenester overfor bestemte målgrupper med helseutfordringer, hvor målet er ordinært lønnet arbeid.

En av modellene, *Individuell jobbstøtte* (IPS), gir et viktig, integrert tilbud som skal hjelpe flere med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer til å komme over i inntektsgivende arbeid, se boks 4.8 for nærmere omtale.

I 2021 ble det etablert et forsøk rettet mot personer mellom 16 og 30 år med sammensatte psykiske utfordringer og/eller rusmiddelproblemer, *IPS ung*. Målet er å få flere unge til å gjennomføre utdannings- eller lærlingløp med sikte på deltakelse i arbeid. IPS ung er iverksatt i alle fylker. For personer i IPS ung som deltar i opplæring eller utdanning, kan tiltaket forlenges med inntil ett år, slik at samlet varighet kan være inntil to år, eller fire år for personer med nedsatt arbeidsevne.

I de senere årene har deltakelsen i IPS og IPS ung økt, se tabell 4.1.

En systematisk oversikt over evalueringer av IPS hovedsakelig i USA og Europa, gjennomført av Folkehelseinstituttet i 2023, viser at den tverrsektorielle oppfølgingen i IPS har god effekt på å få personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser over i arbeid.<sup>21</sup> Liknende funn ser man også i studier gjennomført i Sverige.<sup>22</sup> I Norge har flere undersøkelser bekreftet gode resultater av IPS, blant annet finner Reme m.fl. (2016) at IPS har positiv effekt på sysselsetting både for personer med moderate og alvorlige psykiske lidelser.<sup>23</sup>

I en evaluering av IPS ung går det fram at arbeidsdeltakelsen øker med deltakelse i tiltaket.<sup>24</sup> Undersøkelsen viser videre at det er få som er lærlinger samtidig som de deltar i IPS ung, og at flertallet er i jobb.

<sup>21</sup> Forsetlund, L., Smedslund, G., Hval, G., og Bergsund, H. B. (2023). *Systematisk oversikt. Individuell jobbstøtte for personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

<sup>22</sup> Bejerholm, U., Areberg, C., Hofgren, C., Sandlund, M. og Rinaldi, M. (2015). Individual placement and support in Sweden – a randomized controlled trial. *Nordic journal of psychiatry*, 2015:69.

<sup>23</sup> Reme, S., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Løvvik, C., Lie S. (2016). *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Oslo og Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.

Selv om IPS-tilbud finnes i alle fylker, er det store variasjoner i tilbudet innad i fylkene. Regjeringen vil, i tråd med Opptappingsplan for psykisk helse, videreføre og bygge ut tilbudet om Individuell jobbstøtte (IPS).

Arbeids- og velferdsetatens bidrag til arbeidsrettet oppfølging er viktig også i andre integrerte tjenestetilbud, for eksempel i ambulante tjenester som ACT eller FACT.<sup>25</sup>

*HelseIArbeid* er en helsefremmende og forebyggende modell som leveres i tett samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten. Se nærmere omtale av HelseIArbeid i boks 4.9.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har i 2024 fått i oppdrag å utvikle og prøve ut to nye modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenesten rettet mot personer med milde til moderate psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, eventuelt også muskel- og skjelettplager. Målet med modellene er å styrke samhandlingen mellom arbeids- og velferdstjenestene og helse- og omsorgstjenestene om personer med slike lidelser. Innsatsen forventes å bidra til bedret helsetilstand og mestringsevne, raskere retur til arbeid og redusert overgang til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Den ene modellen innebærer en utprøving av et systematisk samarbeid mellom ansatte fra Arbeids- og velferdsetaten og Rask psykisk helsehjelp om oppfølgingen av felles brukere. Rask psykisk helsehjelp er kommunale tilbud til personer over 16 år med angstlidelser, depresjon eller søvnproblemer. Tilbudet skal være lavterskel ved at det blant annet er gratis og ikke krever henvisning fra lege. Den andre modellen innebærer at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten inngår i et samarbeid med fastlegekontor, der behandlingstilbudet styrkes med en jobbfokusert, kognitiv terapeut. Det innebærer at veileder fra NAV-kontor, terapeut og fastlege skal samarbeide om oppfølgingen av felles brukere.

Utprøvingen av de to modellene starter i 2024 og skal følgeevalueres.

<sup>24</sup> Heimoen, I., Bråthen, M., Frøyland, K., Spjelkavik, Ø. og Tøge, A. (2023). *Evaluering av IPS ung*. Rapport 2024:1. Oslo: OsloMet.

<sup>25</sup> ACT (Assertive Community Treatment) og FACT (Flexible Assertive Community Treatment) er modeller for å gi oppsøkende, samtidige og helhetlige tjenester bl.a. til mennesker med alvorlige psykiske lidelser.



### Boks 4.9 HelseArbeid

HelseArbeid består av to varianter, et bedriftstiltak og et individtiltak.

I bedriftstiltaket tilbys virksomheter kunnskapsformidling og hjelp til å relatere fagstoffet til hverdagen på egen arbeidsplass. Målet er at alle på arbeidsplassen får økt forståelse for hvordan vanlige muskel- og skjelettplager og psykiske helseplager arter seg, og betydningen av et godt inkluderende arbeidsmiljø. Det kan føre til at flere fungerer bedre i arbeidslivet med plager, og et arbeidsmiljø der alle på arbeidsplassen blir støttet og inkludert.

Individtiltaket er et tilbud til pasienter med sammensatt problematikk som kan ha behov for rask tverrfaglig medisinsk og arbeidsrettet

utredning, når den kommunale helse- og omsorgstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten hver for seg ikke har et tilstrekkelig tilbud. Målet med individtiltaket er å gjøre den enkelte i stand til å håndtere sine plager bedre både på jobben og i privatlivet, gjennom å gi pasienten rask utredning og råd som kan øke deres mestringstro.

HelseArbeid er et virkemiddel i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) 2018–2024, og har i løpet av avtaleperioden blitt tilgjengelig i større deler av landet.

Det gjennomføres evalueringer av begge tiltakene.

### 4.2.3 Utfordringer ved kombinerte tjenestetilbud

Samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene er utviklet over år og fungerer godt mange steder. Likevel kan det oppstå utfordringer i samhandlingen mellom tjenestene.

Mens målet for arbeidsrettet oppfølging i arbeids- og velferdsforvaltningen er overgang til arbeid, er arbeidsretting ikke et primærmål i helse- og omsorgstjenesten. Kommunene skal tilby helse- og omsorgstjenester i tråd med lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Staten ved de regionale helseforetakene skal sørge for spesialisthelsetjenester i samsvar med lov om spesialisthelsetjenesten, men det er ikke et krav i regelverket at tjenestene skal være arbeidsrettede. Samtidig kan det å vektlegge bistand med sikte på arbeidsdeltakelse være helsefremmende og bidra til raskere bedring.

I en evaluering av samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene om tiltaket Individuell jobbstøtte, belyses flere faktorer som hemmer og fremmer det tverrsektorielle samarbeidet. Av undersøkelsen går det blant annet fram at rammene for samarbeidet kan gi noen utfordringer og skape «formelle hindre». Taushetsplikt, manglende tilgang til informasjon gjennom journalsystemer og manglende samlokalisering er faktorer som kan vanskeliggjøre et integrert samarbeid.<sup>26</sup> Hensyn til

personvern og begrenset mulighet for helsetjenesten til å dele helseinformasjon med NAV-ansatte kan i noen tilfeller gjøre det utfordrende å planlegge, drøfte og tilpasse tilbudet til IPS-deltakerne. Profesjonsmotssetninger og manglende felles forståelse kan også gjøre samhandlingen krevende. Samtidig peker Fyhn m.fl. (2021) på at samarbeidet gjerne finner sin form over tid.

Også i forsøk med IPS ung er det identifisert utfordringer som gjelder integrasjonen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene. Det kan i enkelte sammenhenger også være utfordrende at det for unge under 18 år kreves samtykke fra begge foreldre ved deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak, mens personene helserettslig anses myndige fra de er 16 år.

De siste årene er det foretatt presiseringer om tolkninger av regelverket som er særlig relevante for IPS. I samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, legges det til grunn at IPS-jobbspesialistens oppgaver knyttet til arbeidsrettet oppfølging ikke er å anse som helsehjelp etter helselovgivningen og at IPS-jobbspesialister bør ansettes i og finansieres fra Arbeids- og velferdsetaten. Det innebærer at jobbspesialistenes arbeid kan inngå

<sup>26</sup> Fyhn, T., Øygarden, O., Monstad, K., Skagseth, M. (2021). *Evaluering av samarbeidet mellom NAV og helsetjenesten om Individuell jobbstøtte (IPS)*. Rapport 2021:1. Bergen: NORCE Helse.

som en fullt integrert del av behandlingstilbudet når pasienten samtykker til informasjonsdeling.

Kompetansebygging og veiledning til tjenestutøverne i begge sektorene om handlingsrommet for samarbeid og prioritering av samtidig helsehjelp og arbeidsrettede intervensjoner kan være viktig for å løse utfordringer ved kombinerte tjenestetilbud. Det må arbeides på ulike nivåer i arbeids- og helsesektoren for å fjerne hindringer i samarbeidet og utvikle mer forutsigbare rammer for samhandlingen. Et samarbeid mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om retningslinjer og faglige anbefalinger for tjenestutøvere for IPS og HelseIArbeid, som skal leveres i løpet av 2024, er sentralt i dette. Utvikling av kunnskap om hva som virker for hvem er viktig for at innsatsen skal bli mest mulig målrettet og effektiv. Det gjelder også for samhandling og bruk av virkemidler på tvers av sektorer. Målet er at veiledning og råd om betydningen av arbeidsinkludering også innarbeides i andre veiledende dokumenter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har gitt et felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet om å utrede en modell for å styrke og samordne kompetanse og kvalitet innen arbeid og helse, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Målet er å etablere en struktur med forankring i de respektive sektorene og sørge for å samle kunnskap og drive god formidling til fagfolk i begge sektorer. En slik struktur vil kunne bidra til å samle fagfeltet, formidle aktuell forskning, drive utvikling av fagfeltet samt støtte implementeringen av tiltak som har vist effekt.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom arbeids- og helseområdet. Det innebærer å legge til rette for at arbeidsinkludering og jobbmestring i større grad inkluderes som behandlings- og/eller rehabiliteringsmål i ordinære helse- og omsorgstjenester og i ulike pasientforløp. Helsepersonell bør systematisk etterspørre og følge opp tilknytning til arbeidslivet i konsultasjoner og i annen kontakt med personer i yrkesaktiv alder.

Det innebærer også at veiledende dokumenter i større grad tydeliggjør handlingsrommet som helse- og omsorgstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten har for forsterket samarbeid og prioritering av arbeidsrettede innsatser og samtidige helse- og arbeidstilbud.

#### 4.2.4 Tidligere innsats overfor personer i et helseløp

Ventetid på medisinsk behandling kan være krevende for personer med helseutfordringer. Lang ventetid kan bidra til at avklarings- og behandlingssløp blir lengre enn de hadde trengt å være. Det kan også være betydelig ventetid på arbeidsmarkedstiltak, oppfølging og tilrettelegging som Arbeids- og velferdsetaten selv har ansvar for. Det kan skyldes knapphet på ressurser, manglende arbeidsrettet avklaring mv.

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe mente at arbeidsrettede tiltak bør starte så tidlig som mulig når det er behov for det, og at det i mange tilfeller tar for lang tid å avklare om den sykmeldte trenger arbeidsrettede tiltak for å komme tilbake i arbeid (NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*). Etter ekspertgruppens mening er det viktig at Arbeids- og velferdsetaten identifiserer den gruppen som trenger ekstra oppfølging. Også i fase to av Sysselsettingsutvalgets arbeid ble det pekt på betydningen av å komme tidlig i gang med arbeidsrettet bistand, når bedriftsinterne tiltak og tilrettelegging ikke fører fram. Utvalget pekte på at risikoen for å falle varig ut av arbeidsmarkedet øker med lengden på fraværet (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*).

OECD har også pekt på at den arbeidsrettede oppfølgingen kommer for sent i gang for dem som mottar helserelaterte ytelser, og at det er nødvendig å styrke samarbeidet mellom arbeid og helse.<sup>27</sup>

Sykmeldte deltar i liten grad på arbeidsmarkedstiltak. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet deltok 3 400 (legemeldte) sykmeldte på tiltak som årsgjennomsnitt i 2023. For de som går fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger (AAP), og deretter må vente på at eventuelle tiltak settes i gang, kan det derfor være en lang samlet periode uten arbeidsrettet aktivitet. For noen er dette trolig nødvendig for å kunne håndtere helseutfordringer eller konsentrere seg om den medisinske behandlingen. For andre kan det være behov for samordnede og samtidige tiltak langt tidligere. En undersøkelse gjennomført av Proba samfunnsanalyse (2024) ser nærmere på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger.<sup>28</sup> Rapporten benytter kvalitative

<sup>27</sup> OECD (2022). *Disability, Work and Inclusion – Mainstreaming in All Policies and Practices*. Paris.

<sup>28</sup> Proba samfunnsanalyse (2024). *NAV's oppfølging av personer som mottar AAP*. Rapport 2024:8. Oslo.



forskningsmetoder for å undersøke hvordan oppfølgingen fungerer sett opp mot hensikten med arbeidsavklaringspenger. Forskernes hovedinntrykk er at det skjer mye god oppfølging av mottakerne, samtidig som de finner at det er forbedringspotensiale særlig knyttet til oppfølgingen av mottakere med et komplekst utfordringsbilde og uavklarte sider ved helsesituasjon, behandling og prognose. Rapporten har flere anbefalinger, blant annet en bedre tilpassing av tiltaksporteføljen til mottakernes behov. Det pekes på at det særlig er behov for å vurdere hvordan kompetanse på psykisk helse, men også annen helsekompetanse, kan inkluderes i tiltakene. Det blir også vist til behov for et lavterskel, helhetlig tiltak for personer med sammensatte utfordringer. Rapporten vil være en del av kunnskapsgrunnlaget for den videre utviklingen av oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten.

Langtidssykefravær kan i seg selv gjøre tilbakevending til arbeid vanskeligere for den enkelte. Personer med gjentatte sykefravær, eller der helsen tilsier at en bør bytte yrke, eller sykmeldte uten arbeidsgiver, kan ha særlig nytte av arbeidsmarkedstiltak.

Arbeids- og velferdsetaten har prøvd ut om mer bruk av opplæringstiltak for sykmeldte kan være hensiktsmessig. *Forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte* som foregår i fem fylker, er forankret i IA-avtalen med partene i arbeidslivet. Målgruppen er nærmere avgrenset til personer som Arbeids- og velferdsetaten mener ikke kan være i sitt nåværende arbeid grunnet helseproblemer, men som vil kunne forbli i arbeid gjennom omskolering til et annet yrke. Forsøket har vært evaluert av Oslo Economics (2024).<sup>29</sup> Evalueringen tyder på at mange som har deltatt på kompetansetiltak har hatt god nytte av tiltaket. Det er likevel relativt få personer som har deltatt. Det har vist seg å være svært tids- og ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten å identifisere og følge opp kandidater som er aktuelle for tiltaket. At kompetansetiltaket som hovedregel skal gjennomføres innenfor sykepengeperioden (maksimalt 12 måneder) betyr at tilbudet er begrenset til relativt kortvarige kurs. Dette har gjort tilbudet i forsøket mindre aktuelt for mange sykmeldte.

Forsøket har likevel vært nyttig da det har gitt Arbeids- og velferdsetaten erfaring med å utvikle arbeidsprosesser og systemer for å fange opp sykmeldte som har behov for å rettes mot nytt arbeid. Forhandlinger om en eventuell ny avtale om et

mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) vil starte opp høsten 2024. IA-avtalens virkemidler vil bli vurdert i sammenheng med forhandlingene.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte bør ses i sammenheng med ordningen *Friskmelding til arbeidsformidling*, som gjelder for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan returnere til sin arbeidsplass, men som ellers er arbeidsføre. Ordningen innebærer at den sykmeldte friskmeldes, men kan beholde retten til sykepenger i inntil tolv uker mens vedkommende søker nytt arbeid. Etaten kan vurdere om det er behov for oppfølging eller tiltak for at den enkelte kan finne ny jobb.

En evaluering fra Oxford Research (2023) viser at NAV-veilederne opplever at ordningen er nyttig, og at den er et godt virkemiddel for å aktivisere sykmeldte og fremme jobbmobilitet.<sup>30</sup> Samtidig er ordningen lite brukt og vurderes som utfordrende. Oxford Research har flere anbefalinger som kan gi økt bruk av ordningen, blant annet tettere samarbeid med fastlegene og bedre informasjon om ordningen. Regjeringen vurderer nå videre oppfølging av anbefalingene.

Arbeids- og velferdsetaten har i en del tilfeller begrenset informasjon om de sykmeldte og det tar tid å manuelt kartlegge og avklare eventuelle behov for utdanning og jobbskifte. I utviklingen av Arbeids- og velferdsetatens fagsystemer, rutiner og metodikk for oppfølging av sykmeldte, er det behov for tidligere å kunne identifisere hvem som har behov for oppfølging, opplæringstiltak og andre relevante tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det er utviklet ulike modeller som predikerer retur til arbeid hvor en modell om jobbforventninger ser ut til å være lovende. Arbeids- og velferdsetaten har startet lokale forsøk hvor de sykmeldte svarer på enkle spørsmål knyttet til forventet varighet på sykefraværet.<sup>31</sup> Treffsikkerheten med hensyn til predikert lengde gir grunn til optimisme med tanke på hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan frigjøre tid for veiledere i sykefraværsoppfølgingen. Frigjort tid vil kunne brukes tidligere i sykeforløpet, særlig for brukere med behov for oppfølging.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak rettet mot sykmeldte vurderes av en arbeidsgruppe som utreder sykefraværsoppfølgingen. Arbeidsgruppen består av medlemmer fra Arbeids- og inklude-

<sup>29</sup> Oslo Economics (2024). *Kompetansetiltak for sykmeldte*. Oslo.

<sup>30</sup> Oxford Research (2023). *Kartlegging og evaluering av ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling»*. Kristiansand.

<sup>31</sup> Oxford Research og NORCE (2023). *Evaluering av utvikling og implementering av nye modeller for sykefraværsoppfølging. Sykefraværsprogrammet i NAV Vest-Viken*. Kristiansand.

ringsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Gruppen skal levere sin rapport høsten 2024. Partene i arbeidslivet involveres i arbeidet med utredningen, blant annet i forbindelse med drøftingene om en eventuell ny IA-avtale.

Regjeringen vil vurdere behovet for å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte, på bakgrunn av erfaringer fra forsøk og andre pågående prosesser på sykefraværsfeltet. Tidlig iverksetting av arbeidsrettede tiltak kan bidra til reduksjon i langtidssykefraværet og forhindre frafall fra arbeidslivet. Det vil imidlertid kreve ressurser og må derfor vurderes opp mot andre prioriteringer.

### 4.3 Flere unge i jobb

Unge som faller utenfor arbeid og utdanning er en heterogen gruppe, med ulike kjennetegn, utfordringer og behov. De har gjerne flere problemer som opptrer samtidig. Det kan være utfordringer knyttet til skole, arbeid, helse og hverdagsliv. Det er vanlig at problemer følger gjennom livsfaser og livssituasjoner. Gruppen inkluderer også utsatte unge som lever under vanskelige levekår. Jo flere problemer som opptrer samtidig, jo større er oppfølgingsbehovet til unge. Å redusere antallet unge som blir stående varig uten arbeid, er en samfunnsutfordring som ikke kan løses av én sektor alene. Unge trenger ofte bistand på tvers av myndighetsområdene. Det innebærer støtte og oppfølging fra ulike deler av hjelpeapparatet, og gjerne samtidig.<sup>32</sup>

Det er iverksatt en rekke satsinger rettet mot inkludering av unge i arbeidslivet de senere årene. Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at unge deltar oftere på arbeidsmarkedstiltak, at de følges tettere opp og at langtidsledigheten blant unge er lavere enn for eldre aldersgrupper.

Til tross for flere satsinger for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen, er det fortsatt behov for å videreutvikle tjenestene for unge ved NAV-kontorene. Riksrevisjonens undersøkelse av myn-

<sup>32</sup> Arbeidsforskningsinstituttet (2022). *Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning*. Rapport 2022:2. Oslo: OsloMet.

dighetenes arbeidsrettede bistand til unge utenfor arbeidslivet, som ble lagt fram 26. august 2024, viser at bistanden ikke er tilstrekkelig tilpasset unge utenfor arbeidslivet. Flere unge har sammensatte utfordringer og behov for mer bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.<sup>33</sup>

Ulike undersøkelser av tidligere og nåværende satsinger, viser at tidlig innsats, tett oppfølging og godt tverrfaglig samarbeid mellom helse-, arbeids- og utdanningsmyndighetene er viktig for å lykkes med å få unge i jobb eller utdanning. God tid til oppfølging og en fast kontaktperson løftes fram som grunnleggende forutsetninger. Den forsterkede ungdomsinnsatsen, som ble innført i Arbeids- og velferdsetaten i 2017 ga unge som trenger hjelp for å komme i arbeid arbeidsrettet oppfølging og tidlig innsats innen åtte uker, men ga ikke god nok oppfølging etter det, ifølge en evaluering Fafo har gjennomført.<sup>34</sup>

For å sikre at unge får tidlig, tilpasset og tett oppfølging helt fram til arbeid, innførte regjeringen en ny ungdomsgaranti i Arbeids- og velferdsetaten fra 1. juli 2023. Garantien gjelder for personer under 30 år som har fått fastslått at de har et behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i ordinært arbeid. Unge i målgruppen skal få tilbud om en fast kontaktperson som skal ha ansvar for færre brukere slik at de kan gi mer systematisk og helhetlig oppfølging. Det vil også gi mulighet for et tettere samarbeid med utdanningsmyndighetene og helsetjenesten. Hjelp til å fullføre utdanning som et ledd i å komme i arbeid, kan inngå i den arbeidsrettede bistanden.

Ungdomsgarantien innebærer en tydelig prioritering av unge, og skal redusere passive perioder utenfor arbeid og utdanning. Målet er en varig tilknytning til arbeidslivet og at andelen som mottar helserelaterte ytelser går ned.

I tillegg til ungdomsgarantien vil regjeringen iverksette en rekke nye tiltak, se nærmere omtale i de neste avsnittene og boks 4.10.

<sup>33</sup> Riksrevisjonen (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidsretta bistand fra styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet*. Dok 3:17 (2023–2024). Oslo.

<sup>34</sup> Strand, A.H., Grønningsæter, A.B., Nielsen, R.A. og Holte, J.H. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Rapport 2020:19. Oslo: Fafo.

#### Boks 4.10 En samlet innsats for å få flere unge i arbeid og utdanning

Slik vil regjeringen sikre at flere unge kommer i arbeid og utdanning og færre blir stående varig utenfor arbeidslivet:

*Ungdomsgarantien i Arbeids- og velferdsetaten.* Ungdomsgarantien skal sikre unge med behov for hjelp til å komme i arbeid tett oppfølging fra en fast kontaktperson så lenge det er nødvendig. Garantien innebærer at unge i alderen fra 16 til 29 år skal få tilbud om

- regelmessige oppfølgingssamtaler,
- veiledning om hvilke muligheter som finnes i arbeidsmarkedet,
- vurdering av utdanningsmuligheter og kvalifiserende tiltak basert på den enkeltes forutsetninger og situasjonen i arbeidsmarkedet,
- hjelp til og veiledning om arbeidsrelaterte, sosiale og økonomiske forhold,
- bistand til å samhandle med andre relevante instanser, blant annet utdanningsmyndighetene, barneverntjenesten og helsetjenesten, og
- tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassen.

Oppfølgingen gis sammenhengende i hele garantiperioden, blant annet under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, arbeidsrettede aktiviteter, opplæring og utdanning, medisinsk behandling og på arbeidsplassen. Arbeidsgivere som ansetter deltakere som får oppfølging gjennom ungdomsgarantien, kan få tilbud om nødvendig oppfølging og veiledning.

*Etablere forsøk med arbeidsrettet ungdomsprogram med en ny ungdomsytelse.* Et ungdomsprogram skal innebære arbeidsrettet aktivitet, tett oppfølging og strenge aktivitetskrav. Programmet skal gi mulighet for å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet og bidra til å øke overgangen til jobb og utdanning, og begrense tilstrømmingen til helserelaterte ytelse blant unge. Programmet skal være tidsavgrenset og ikke kreve at det stilles en medisinsk diagnose.

*Utvikle bedre lavterskeltilbud og mer tilpassede tjenester.* Tjenestene skal bidra til at utsatte unge er bedre forberedt til arbeidslivet. Utviklingsarbeidet består i utarbeidelse og utprøving

av: Lokale arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner, modeller for kvalifisering og opplæring på arbeidsplassen, og samarbeid lokalt om å forebygge frafall og om unge som har falt ut av videregående opplæring.

*Vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging etter at det har gått noe tid.* Flere unge med uføretrygd ønsker å prøve seg i arbeid etter noe tid som uføretrygd. Det er likevel ikke gitt at unge med uføretrygd tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten selv om de ønsker å komme i jobb. Regjeringen vil derfor vurdere om unge med uføretrygd etter noe tid bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging. Se nærmere omtale i kapittel 5.

*Videreutvikle samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste.* NAV-kontoret samarbeider med oppfølgingstjenesten om unge som faller ut av videregående opplæring. Med ny opplæringslov høsten 2024 er oppfølgingstjenestens målgruppe utvidet fra 16–21 år til 16–24 år. Det medfører en større samarbeidsflate mellom oppfølgingstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen og økt behov for samarbeid lokalt.

*Bedre samarbeid og samordning mellom arbeid, helse og utdanning.* Regjeringen vil motvirke at ungdom og unge voksne faller på utsiden av skole og arbeid ved å legge til rette for et bedre tverrsektorielt samarbeid. Det er allerede iverksatt innsats overfor unge med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer gjennom forsøket IPS ung, som inkluderer bistand knyttet til arbeid, helse og utdanning. Regjeringen vil vurdere om det bør utvikles egne modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenestene rettet mot unge, hvor samarbeid med utdanningsmyndighetene kan inngå ved behov. Det vil bli innhentet mer kunnskap om hvordan samarbeid og samordning foregår lokalt. Målet er å gi en mer koordinert og helhetlig oppfølging av unge med sammensatte bistandsbehov.

Boks 4.10 forts.

*Etablere et forsøk med langvarig lønnstilskudd for utsatte unge.* For unge som står langt unna arbeidslivet og med stor fare for å bli uføretrygdet eller allerede er uføretrygdet, er det behov for inkluderingsiltak som gir både arbeidsgiver og arbeidstaker forutsigbarhet over en lengre periode. Regjeringen ønsker derfor et forsøk med et fireårig lønnstilskudd, hvor kompensasjonen til arbeidsgiver trappes gradvis ned og målet er fast ansettelse uten lønnstilskudd. Forsøket vil være en mellomting mellom det midlertidige og det varige lønnstilskuddet, supplert med oppfølging, eventuelt opplæring og vurdering av behovet for tilpasning på arbeidsplassen. Se nærmere omtale i kapittel 5.

I tillegg til innsats som er spesielt rettet mot unge vil en generell styrking av den aktive arbeidsmarkedspolitikken også komme unge til gode. Videre vil endringer i opplæringstiltaket, som er beskrevet i avsnitt 4.1.3, være viktig for unge som har behov for tilrettelagt opplæring og utdanning. Det er lagt opp til endringer som åpner for mulighet til å delta på forberedende opplæring for voksne, som særlig vil treffe unge innvandrere, og styrkede muligheter for å ta studiespesialisering og høyere utdanning, som vil gi et bedre tilbud for unge med helseutfordringer.

#### 4.3.1 Mer tilpassede tjenester for unge

Mange unge kommer sent til arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet grunnet lav systemkompetanse, ifølge Fafos evaluering av forsterket ungdomsinnsats. Systemkompetanse er viktig for å kunne forstå informasjonen fra Arbeids- og velferdsetaten og hvilke rettigheter og plikter den enkelte har. En evaluering fra Proba samfunnsanalyse av digital aktivitetsplan viser at unge NAV-brukere som mottar tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen ofte er lite vant til å forholde seg til offentlig forvaltning og tjenester.<sup>35</sup> Manglende kompetanse om Arbeids- og velferdsetatens ulike ordninger og systemer kan i sin tur gjøre digitale selvbetjeningsløsninger krevende for de unge. Unge bruker for eksempel offentlige digitale innsendingstjenester i mindre grad enn befolkningen generelt, ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings innbyggerundersøkelse. Undersøkelsen viser videre at én av tre uten fullført utdanning ikke har erfaring med digitale nettjenester.<sup>36</sup> For å bedre unges møte med Arbeids- og velferdsetaten, fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2024 et oppdrag om å utvikle digitale tjenester som er bedre tilpasset unges informasjonsbehov og digitale forutsetninger.

I rapporten fra Fafos om forsterket ungdomsinnsats, ble det anbefalt å inkludere virkemidler hvor Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med

andre etater i større grad tar kontakt med unge arbeidsledige som ikke har oppsøkt et NAV-kontor. Det kan dreie seg om å opprette tilbud med lav terskel for enkelte sårbare grupper unge, eller å utvikle tiltak med mer oppsøkende virksomhet rettet mot unge som står utenfor arbeid og utdanning.

Tilbakemeldinger i forbindelse med intervjuer av NAV-veiledere i områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene, bekrefter også behov for lavterskeltilbud for unge, med vekt på mestring, sosiale aktiviteter, samarbeid og jobbrettet aktivitet.<sup>37</sup>

Lavterskeltilbud benyttes blant annet for å tilby hensiktsmessig aktivitet i forbindelse med aktivitetsplikt til unge sosialhjelpsmottakere under 30 år. En nylig gjennomført kartlegging av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere viser at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere generelt.<sup>38</sup> Mangel på slike tiltak trekkes i rapporten fram som et tegn på at unge kanskje ikke får den arbeidsrettede bistanden de har behov for. Videre pekes det på at i de kommunene hvor det mangler hensiktsmessige lavterskeltilbud benyttes statlige tiltak i stedet. Det kan tyde på et hull i tilbudet for de som ikke

<sup>35</sup> Proba samfunnsanalyse (2022). *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*. Rapport 2022:9. Oslo.

<sup>36</sup> DFØs innbyggerundersøkelse (2021).

<sup>37</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

<sup>38</sup> Oslo Economics (2023). *NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt*. Rapport 2023:68. Oslo.

kan nyttiggjøre seg eller er i målgruppen for statlige tiltak.

For å øke kvaliteten i tilbudet til unge og for å nå målet for ungdomsgarantien, er det behov for å utvikle bedre lavterskeltilbud og mer tilpassede tjenester for utsatte unge. Regjeringen vil framover prioritere tre utviklingsområder som vil bli fulgt opp gjennom følgeevaluering:

- Utvikle lokale arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner: Arbeidsrettede lavterskeltilbud er tradisjonelt en del av kommunens tilbud til unge utenfor arbeid og utdanning. Hva slags tilbud det er behov for vil være avhengig av hvilke utfordringer kommunen ser lokalt når det gjelder å redusere andelen unge som faller utenfor arbeid og utdanning.
- Utvikle modeller for kvalifisering og opplæring på arbeidsplassen: Lavterskeltilbud for unge som ikke klarer å gjennomføre ordinære opplæringsløp. Stimulere til videreutvikling og utprøving av alternative varianter av arbeidsmarkedstiltak som involverer tett samarbeid med utdanningsinstitusjoner eller arbeidsgivere.
- Samarbeide lokalt om å forebygge frafall og om unge som har falt ut av videregående opplæring: Her vil det være relevant å bygge på erfaringer fra forsøket med NAV-veileder i videregående skole og annet samarbeid med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten.

#### 4.3.2 Arbeidsrettet ungdomsprogram – ny ungdomsyttelse

Det er sterkt bekymringsfullt at mange unge blir stående varig utenfor arbeid og utdanning. Det er uheldig at arbeidsavklaringspenger, som er en helserelatert ytelse, kan framstå som den eneste muligheten unge uten rett til dagpenger har for en forutsigbar og god inntektssikring. I 2023 var det i underkant av 13 000 personer i alderen 18–29 år som startet mottak av arbeidsavklaringspenger. For sterk vekt på helse som inngangsvilkår for inntektssikring kan medføre at oppfølgingsarbeidet av unge i stor grad preges av de unges begrensninger framfor deres ressurser.<sup>39</sup> Det er også en bekymring at tilstander som i utgangspunktet ikke har en helsebegrunnelse, omgjøres til medisinske problemer som øker sannsynligheten for å bli stående varig utenfor arbeidsmarke-

det (NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*).

Utviklingen tilsier at det er behov for å tenke nytt om virkemidlene. Regjeringen vil derfor etablere et forsøk med et nytt, arbeidsrettet ungdomsprogram med rett til en statlig finansiert inntektssikring hvor nedsatt helsetilstand ikke er et inngangsvilkår.

Programmet skal ha høye krav til arbeidsrettet aktivitet. Det innebærer krav om å delta i arbeidsmarkedstiltak eller andre arbeidsrettede aktiviteter som er tilpasset den enkeltes behov. Programmet skal være tidsavgrenset, på tilnærmet fulltid, og inntektssikringen forutsetter at aktivitetene gjennomføres. Sammenliknet med arbeidsavklaringspenger bør et ungdomsprogram innvilges raskere og med mindre omfattende saksbehandling og dokumentasjonskrav.

Et ungdomsprogram vil gi NAV-kontoret et nytt verktøy rettet mot unge med utfordringer. Det skal gi mulighet for å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet og bidra til å øke overgangen til jobb og utdanning, og begrense tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant unge.

Den nærmere konkretiseringen av forsøket, målgruppe og kriterier for tildeling av program, varighet av programmet og nivå og utforming på inntektssikringen, vil utredes nærmere. Forsøket skal evalueres og det tas sikte på å utforme forsøket slik at effektene kan måles.

#### 4.3.3 Tettere samarbeid om unge som har avbrutt eller står i fare for å avbryte videregående opplæring

Fullført og bestått videregående opplæring gir den beste plattformen for unge til å være forberedt til arbeidslivet og eventuelt videre utdanning.

Nesten alle ungdommer begynner i videregående opplæring, og det er der de skal få mulighet til å utvikle den kompetansen som de har behov for i videre utdanning og arbeid. Det er fylkeskommunen som har hovedansvaret for ungdom som gjennomfører videregående opplæring. Samtidig vil arbeids- og velferdsforvaltningen være en viktig samarbeidspartner for ungdom som avbryter opplæringen.

Fylkeskommunen har også ansvar for unge som ikke er i opplæring eller arbeid, gjennom oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten gir råd og veiledning om utdannings- og yrkesvalg og gir tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Oppfølgingstjenesten kan også jobbe forebyggende for å hindre frafall fra videregående

<sup>39</sup> Strand, A.H. og Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning*. Rapport 2021:35. Oslo: Fafo.

opplæring. Mange i målgruppen vil ha behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og blir fulgt opp i samarbeid mellom oppfølgingstjenesten og NAV-kontoret. Samarbeidet med oppfølgingstjenesten er viktig blant annet for å nå unge som arbeids- og velferdsforvaltningen ellers ikke kommer i kontakt med.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at for skoleåret 2022–2023 var det registrert 14 700 ungdom i oppfølgingstjenesten. Av disse var nesten én av fire i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

I 2022 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å iverksette en avgrenset pilot for å prøve ut hvordan oppfølgingstjenesten kan samarbeide med NAV-kontoret og andre tjenester, som for eksempel skolehelsetjenesten, om å forebygge frafall fra videregående opplæring. Høsten 2023 startet en pilot i Kongsberg. Den er forankret i det lokale partnerskapet i NAV-kontoret, og innrettes mot tett oppfølging av elever på videregående skole, i samarbeid med andre tjenester. I tillegg vil piloten forsterke oppfølging av familier med levekårsutfordringer ved NAV-kontoret, med særlig vekt på overgangen mellom grunn- og videregående skole.

Med innføring av ny opplæringslov høsten 2024 er oppfølgingstjenestens målgruppe utvidet fra 16–21 år til 16–24 år. Det medfører større samarbeidsflate mellom oppfølgingstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen og behov for økt samarbeid lokalt.

#### 4.3.4 Bedre samarbeid og samordning mellom arbeid, helse og utdanning om unge med sammensatte bistandsbehov

Det er utviklet egne samhandlingsmodeller som skal sikre en bedre samordning av tiltak og tjenester overfor ulike målgrupper med helseutfordringer, blant annet Individuell jobbstøtte (IPS), IPS ung og HelseIArbeid. Videre vil det i 2024 bli utviklet to nye modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenesten som innebærer samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og Rask psykisk helsehjelp, og samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, fastlegekontor og kognitiv terapeut. Basert på erfaringene med utprøving av modellene vil regjeringen vurdere om det skal utvikles egne modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenestene rettet mot unge. Sykefravær for aldersgruppen 20–29 år med årsak psy-

kiske lidelser økte fra 2022 til 2023 med 18 prosent, hvor størstedelen av dette består av milde til moderate lidelser. Unge med milde til moderate psykiske lidelser kan også ha nytte av et oppfølgingsløp fra NAV-kontorene og kommunehelsetjenesten for å forhindre at de faller utenfor arbeid og utdanning. Det vil også utredes nærmere hvordan utdanningsmyndighetene kan kobles på samarbeidet ved behov.

Gjennom ungdomsgarantien legges det til rette for tettere samarbeid mellom arbeid, helse og utdanning om unge med sammensatte bistandsbehov. For å få mer kunnskap om hvordan samarbeidet og samordning foregår i praksis, vil det bli innhentet mer kunnskap om hvilke faktorer som har betydning for å fremme bedre samarbeid og en samordnet innsats. Hensikten er å få et bedre kunnskapsgrunnlag som kan benyttes i arbeidet med å utvikle en mer koordinert og helhetlig oppfølging av unge med behov for sammensatte tjenester.

## 4.4 Arbeidsrettet innsats for innvandrere

Det er store forskjeller i sysselsettingen mellom ulike innvandrergupper. Innvandreres deltakelse i arbeidslivet varierer med kjønn, landbakgrunn, botid og innvandringsgrunn.

Lavere utdanningsnivå er en av hovedårsakene til at arbeidstilknytningen er svakere for innvandrere med fluktbakgrunn enn øvrige innvandrergupper.<sup>40</sup> Det er også en sammenheng mellom svake norskferdigheter og lav tilknytning til arbeid.<sup>41</sup> For mange innvandrere, særlig flyktninger, vil opplæring på videregående skoles nivå i tillegg til norskopplæring, være avgjørende for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Et av regjeringens hovedmål for integreringspolitikken er å få flere inn i arbeid og selvforsørgelse. For å bidra til dette, er det utviklet flere kvalifiseringstiltak som skal bidra til å fylle gapet mellom kompetansen den enkelte innvandrere har, og det arbeidsmarkedet krever. Det er mange aktører på kompetansefeltet, og kvalifisering av nyankomne innvandrere skjer i introduksjonsprogram,

<sup>40</sup> Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. og Skyberg H. (2023). *Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse*. Oslo og Bergen: Ideas2evidence.

<sup>41</sup> Rambøll (2023). *Kunnskapsoppsummering. Norskferdigheter som barriere for deltakelse i arbeidslivet*.



voksenopplæring, utdanning, arbeidsmarkedstiltak og tilbud og aktiviteter i frivillig sektor.

I mars 2024 la regjeringen fram en melding til Stortinget, Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*, hvor det gis en helhetlig gjennomgang av integreringspolitikken. Meldingen drøfter hvordan flere innvandrere kan komme inn i arbeidslivet langs fire hovedspor: Styrket samarbeid og samordning, økt formell kompetanse, bedre norskferdigheter og styrket deltakelse i et ryddig og seriøst arbeidsliv.

I denne meldingen tas det i hovedsak opp problemstillinger knyttet til arbeidsdeltakelse og samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og integreringsmyndighetene. Tiltak i de to meldingene bør ses i sammenheng.

#### 4.4.1 Sentrale ordninger for nyankomne innvandrere

De sentrale ordningene for nyankomne innvandrere, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er lovregulerte, se lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Målet er at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige.

Introduksjonsprogrammet inneholder individuelt tilpasset kvalifisering på fulltid og skal bidra til at deltakerne får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en stabil tilknytning til arbeidslivet. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er i hovedsak nyankomne flyktninger mellom 18 og 55 år og deres familier.

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er innvandrere mellom 18 og 67 år som har en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland, dvs. land utenfor EØS, og deres familiemedlemmer mellom 18 og 67 år har plikt, men ikke

rett til å delta i opplæringen. Innvandrere fra EØS-området har verken rett eller plikt til norskopplæring. Som det kommer fram i Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*, vil regjeringen vurdere å gi arbeidsinnvandrere og deres familier rett til norskopplæring, og utrede nærmere hvordan en slik opplæring eventuelt bør innrettes.

Opplæring i norsk er både et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet og en egen ordning med en større målgruppe enn deltakere i introduksjonsprogrammet. Opplæringen skal gi deltakerne det språket de trenger for å delta aktivt i opplæring, utdanning, arbeid og samfunnsliv, og til å skape seg gode liv og bidra med sine ressurser.

I november 2022 var 65 prosent av de 3 300 personene som avsluttet introduksjonsprogrammet året før, i arbeid eller utdanning. Dette tilsvarer en økning på fire prosentenheter fra 2020-kullet. Av disse var 47 prosent i arbeid eller i arbeid kombinert med utdanning, mens 19 prosent var kun under utdanning.<sup>42</sup>

Med ny integreringslov fra 2021 var et av formålene å legge til rette for at flere skulle kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Fafo, som har evaluert implementeringen av ny integreringslov, finner imidlertid ikke noen økning i andelen som får videregående opplæring innenfor introduksjonsprogrammet.<sup>43</sup> Regjeringen varslet i integreringsmeldingen at det skal utredes forslag til endringer i integreringsloven for å bidra til at

<sup>42</sup> SSB (2024). *Flere i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram*. Hentet 13. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere/artikler/flere-i-arbeid-eller-utdanning-etter-endt-introduksjonsprogram>.

<sup>43</sup> Tyldym, G., Aspøy, T.M., Lysvik, R.R. og Dapi, B. (2024). *Fokus på formell kvalifisering En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven*. Rapport 2024:4. Oslo: Fafo.

#### Boks 4.11 Arbeids- og utdanningsrettede elementer i introduksjonsprogram

De vanligste arbeids- og utdanningsrettede elementene i introduksjonsprogrammet er:

##### *Arbeidsrettede elementer*

Praksis på arbeidsplass  
Arbeid på deltid  
Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV  
Korte bransjerettede kurs

##### *Utdanningsrettede elementer*

Grunnskole for voksne  
Videregående opplæring  
Forberedende kurs/studier før høyere utdanning

flere fullfører videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Som en følge av integreringsloven ble det også innført kort programtid for nyankomne som har utdanning på videregående nivå eller høyere. Fram til 2022 var det relativt få i denne gruppen. Dette endret seg med Russlands krigføring i Ukraina, som har ført til at over 81 000 fordrevne har søkt beskyttelse i Norge. Flertallet av de som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet har utdanning på videregående nivå eller høyere, og får derfor kort programtid. 92 prosent av deltakerne med kort programtid har arbeid som sluttmål for introduksjonsprogrammet.<sup>44</sup> Erfaringene med kort programtid for de fordrevne har så langt vist at resultatene er på linje med tidligere år, selv om programtiden er kortere. Til forskjell fra øvrige flyktninggrupper er det en vesentlig større andel av ukrainerne som går rett over til arbeid, samtidig går en svært liten andel videre til utdanning.

#### 4.4.2 Samarbeid mellom kommunene, utdanningsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten

Kommunene har ansvaret for å tilby introduksjonsprogram. Arbeids- og velferdsetaten har

<sup>44</sup> Tyldum, G., Lysvik, R.R., Kavli, H. og Dapi B. (2024). *Kort programtid i introduksjonsprogrammet. Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall*. Rapport 2024:14. Oslo: Fafo.

ingen lovpålagte oppgaver etter integreringsloven, men utgjør en viktig samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Samarbeidet er blant annet beskrevet i en egen veileder: «Veileder om samarbeid mellom kommunen og NAV om introduksjonsprogrammet».<sup>45</sup> NAV-kontoret kan bistå med informasjon om arbeidsmarkedet, markeds- og inkluderingskompetanse og jobbmatch, og vurdere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet. Lønnstilskudd, arbeidstrening, mentor, inkluderingstilskudd og opplæringstiltak er arbeidsmarkedstiltak som kan være aktuelle. Se boks 4.12 om eksempel på konkret samarbeid mellom kommune, NAV-kontor og arbeidsliv.

Tilrettelegging av fag- og yrkesopplæringen for voksne minoritetsspråklige kan være krevende fordi det innebærer samarbeid mellom sektorer med ulike samfunnsmandat og som opererer under ulike lov- og regelverk. Som det framgår av integreringsmeldingen, har det over tid blitt prøvd ut og etablert samarbeidsmodeller og opplæringstilbud flere steder i landet, for å få flere innvandrere og flyktninger i jobb. Modellene viser mulighetene ved tett samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og opplæringsinstitusjon. Undersøkelser viser at tilrettelagte løp med språk- og læringsstøtte i kombinasjon med dekning av livsopphold, kan gi svært gode resultater for deltakerne. Se også boks 4.7 om forsøk og tilskuddsordninger for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring.

<sup>45</sup> Arbeids- og velferdsetaten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2021.

#### Boks 4.12 Handelslappen

Handelslappen er et pilotprosjekt for å få flere inn i arbeidslivet, hvor deltakere fra introduksjonsprogrammet gjennom fagopplæring, norskopplæring og praksis i butikk, får opparbeidet seg kompetanse og ferdigheter som er relevant for handelsbransjen. Opplæringen består av seks moduler, samt praksis. I prosjektet skal det utvikles en metode for vurderinger av deltakernes bransjekompetanse og vurdering av praksis. Etter endt kurs får deltakerne et kompetansebevis – «Handelslappen». En god gjennomføring av prosjektet fordrer tett kontakt mellom bransje, opplæringsinstitusjon, flyktningtjenesten og den aktuelle deltakeren. Det skal være mulig for deltakere med begrensede

norskferdigheter å oppnå «Handelslappen», samtidig som det er viktig at standarden holder et visst kompetansenivå som gjør det attraktivt for arbeidsgiverne i handelsnæringen å ansette kandidater med «Handelslappen».

Prosjektet er et samarbeid mellom Virke og deres medlemmer Kiwi, Coop og Bunnpris, og NAV Sandefjord, Larvik kommune og bydel Gamle Oslo. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har bevilget midler til prosjektet gjennom tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak, og har godkjent piloten som et treårig prosjekt. På sikt har samarbeidspartnerne ambisjoner om å utvide prosjektet, slik at enda flere mennesker kan ta «Handelslappen».



Flere undersøkelser viser at Arbeids- og velferdsetaten ofte blir involvert først når deltakerne nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet, og når det viser seg at de ikke har noen jobb eller utdanning å gå til.<sup>46</sup> Bruken av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet, både kommunale arbeidsrettede tiltak og arbeidsmarkeds-tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, har vært lav.

Regjeringen varslet ytterligere tiltak i integreringsmeldingen for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Blant annet vil regjeringen utrede forslag til endringer i integreringsloven for de med kort programtid.

For å sørge for at flest mulig fullfører videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring som er påbegynt i introduksjonsprogrammet, er det viktig å sikre gode overganger til videre oppfølging. OECD anbefaler at det iverksettes tiltak som sikrer tilstrekkelig oppfølging for deltakere som har behov for det, i etterkant av avsluttet introduksjonsprogram.<sup>47</sup> I integreringsmeldingen foreslår regjeringen å innhente mer kunnskap om hvordan overgangen mellom introduksjonsprogrammet og arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontoret fungerer, og hva som er barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som ikke når sluttmålet sitt i introduksjonsprogrammet.

#### 4.4.3 Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av innvandrere

En stor andel av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har innvandrerbakgrunn. Tall fra Arbeids- og velferdsetaten viser at innvandrere fra land utenfor EØS-området utgjorde 30 prosent av de registrerte helt ledige i 2023, og 21 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne.

En del innvandrere med fluktbakgrunn er registrert med nedsatt arbeidsevne, men mottar ikke arbeidsavklaringspenger. Dette er en sårbar gruppe. Ifølge en undersøkelse fra OsloMet kan innvandrere registrert med nedsatt arbeidsevne

uten arbeidsavklaringspenger være lenge registrert hos Arbeids- og velferdsetaten uten å komme i arbeid.<sup>48</sup>

Innvandrere fra land utenfor EØS-området har lenge vært en prioritert gruppe for tildeling av arbeidsmarkeds-tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Fordrevne fra Ukraina er blant disse.

Antallet fordrevne ukrainere som har registrert seg som arbeidssøkere har vært økende siden høsten 2023, og relativt mange trenger arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter avsluttet introduksjonsprogram. Se nærmere omtale av gruppen i boks 4.13.

I 2023 utgjorde innvandrere over halvparten av arbeidssøkerne på arbeidsmarkeds-tiltak. Blant personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak var om lag 20 prosent innvandrere. Bruken av tiltak følger individuelle behov.

Opplæringstiltaket benyttes generelt hyppigst overfor innvandrere, etterfulgt av tiltakene oppfølging og arbeidstrening. At flest innvandrere deltar

#### Boks 4.13 Fordrevne fra Ukraina

For personer som er fordrevet fra Ukraina, iverksatte regjeringen i mars 2022 en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse. Ordningen åpner for å gi fordrevne fra Ukraina midlertidig beskyttelse i ett år av gangen, i maksimalt tre år. Over 81 000 personer fra Ukraina har søkt om beskyttelse i Norge per 12. august 2024.

Fordrevne med fullført videregående utdanning gis tilbud om et kort, arbeidsrettet introduksjonsprogram på tre til seks måneder, med mulighet for forlengelse i ytterligere seks måneder. Målet med programmet er rask overgang til arbeid. Introduksjonsstøtten utbetales til personer avhengig av at de følger introduksjonsprogrammet.

Fordrevne fra Ukraina mellom 18 og 55 år har kun rett og ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Programmet kan være på deltid, og det er gjort tilpasninger i minstekravene for programmet. Fordrevne mellom 18 og 67 år har også kun rett og ikke plikt til opplæring i norsk, og verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet.

<sup>46</sup> Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*. Dokument 3:4/2019–2020.

Berg, H. og Kullerud, H. og Gleinsvik, A. (2017). *Samarbeid NAV-kommune om introduksjonsprogram – En kartlegging*. Rapport 2017:11. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Rapport 2017:31. Oslo: Fafo.

<sup>47</sup> OECD (2022). *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway, Working Together for Integration*. Paris.

<sup>48</sup> Bråthen, M., Wiggen, K.S. og Tøge, A.G. (2024). *Personer med nedsatt arbeidsevne uten AAP, uføretrygd eller lønn*. Oslo: OsloMet.

i opplæringstiltaket har sammenheng med at mange har mangelfull eller ikke godkjent utdanning fra hjemlandet. Mange har derfor behov for kompetanseheving for å komme inn i arbeidsmarkedet.<sup>49</sup> Flere innvandrere trenger også mer opplæring i norsk og grunnleggende ferdigheter, i tillegg til opplæring som kvalifiserer til et yrke. De fleste fylker tilbyr norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak, men mye tyder på at tilbudet om norskopplæring er mindre enn behovet blant brukerne i Arbeids- og velferdsetaten. Manglende norskferdigheter kan også gjøre det vanskeligere å nyttiggjøre seg andre arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen vil legge til rette for at flere innvandrere skal kunne få tilbud om norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak, eventuelt i kombinasjon med andre tiltak, dersom det anses nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid. Dette er blant annet i tråd med Arbeidsinnvandrerrutvalgets anbefaling i NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon*, hvor utvalget tok til orde for en vurdering av muligheten for å utvide norskopplæringstilbudet i Arbeids- og velferdsetaten slik at tilbudet kan dekke innvandrere som trenger det, inkludert flere ledige arbeidsinnvandrere. Det vil gi mulighet for flere som sliter med å få eller beholde en jobb på grunn av svake norskferdigheter til å utvikle språkferdighetene mens de står utenfor arbeidslivet. Det understrekes at dette kun vil gjelde for innvandrere som er vurdert å ha behov for arbeidsmarkedstiltak fra NAV-kontoret, og at norskopplæring for innvandrere primært er et kommunalt ansvar.

Regjeringen lanserte i mars 2024 et nasjonalt tilbud om digital, lærerstyrt norskopplæring. Målgruppen er voksne innvandrere med rett til norskopplæring etter integreringsloven. Det nasjonale tilbudet er ment som et supplement dersom den enkelte kommune selv ønsker det, og er ikke ment å erstatte kommunenes egne tilbud.<sup>50</sup> Digitalisering av norskopplæringen gir større fleksibilitet, noe som vil gjøre det lettere å kombinere arbeid med norskopplæring.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har fått i oppdrag å utvikle kartleggingsverktøy for norskferdigheter ved innplasse-

ring og underveis i opplæring eller tiltak. Kartleggingsverktøyet skal kunne benyttes av personer uten språkfaglig kompetanse, blant annet ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Opplæringstiltaket i Arbeids- og velferdsetaten har som en hovedregel en varighetsbegrensning på tre år. Det gjør at opplæringstiltaket ikke alltid er egnet til å gi brukere med svake norskferdigheter eller svake grunnleggende ferdigheter mulighet til å fullføre opplæringen. Ordinær fag- og yrkesopplæring varer som regel i fire år. Høsten 2023 ble det etablert et forsøk med opplæring av lengre varighet, se boks 4.7. Forsøket skal gi grunnlag for å vurdere om økt varighet kan bidra til at flere med svake norskkunnskaper og svake grunnleggende ferdigheter gjennomfører fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak og kvalifiseres til arbeid.

Flere NAV-kontor tilbyr egne jobbsøkerkurs for innvandrere. Boks 4.14 omtaler et slikt tilbud.

Undersøkelser tyder også på at arbeidsmarkedstiltakene ikke har vært godt nok tilpasset innvandrere med begrensede norskferdigheter, svake grunnleggende kvalifikasjoner og lite relevant arbeidserfaring. Mange i denne gruppen vil ha behov for tilbud hvor det gis opplæring i grunnleggende ferdigheter og grunnskoleopplæring i kombinasjon med relevant arbeidspraksis, for å styrke mulighetene til å komme i arbeid.<sup>51</sup>

Arbeids- og velferdsetaten kan innvilge norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter, men grunnskoleopplæring har som hovedregel ikke vært tilbudt i opplæringstiltak. Med ny

#### Boks 4.14 I jobb – jobbsøkerkurs

NAV Tromsø arrangerer et fire ukers jobbsøkerkurs, «I Jobb», for innvandrere som trenger å styrke sin jobbsøkerkunnskap. Målgruppen er både deltakere med kort programtid i introduksjonsprogrammet og innvandrere som ikke er i introduksjonsprogrammet. Kurset har vært en viktig innsats særlig for ukrainere. NAV Tromsø samarbeider tett med flyktingtjenesten og voksenopplæringen om kurset. Målet med kurset er å lage CV, skrive jobbsøknad og lære om arbeidsmiljø og norsk arbeidsliv. På kurset får deltakerne møte arbeidsgivere, trene på jobbintervju, delta i praktiske oppgaver og i rollespill. Kurset har samarbeid med arbeidsgivere, bemanningsbyrå og frivillige organisasjoner.

<sup>49</sup> Hardoy, I. og Zhang, T. (2019). Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 2019:36(1).

<sup>50</sup> Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2024). *Hva er det nasjonale tilbudet?* Hentet 13. mai 2024 fra <https://hkdir.no/voksenopplaering/norsk-og-samfunnskunnskap/opplaering-i-norsk-og-samfunnskunnskap/nasjonalt-tilbud-om-digital-laererstyrt-norskopplaering/hva-er-det-nasjonale-tilbudet>.

**Boks 4.15 Jobbsjansen**

Tilskuddsordningen Jobbsjansen er et viktig virkemiddel for å få hjemmевærende innvandrerkvinner over i arbeid. Målet med ordningen er å øke sysselsettingen blant hjemmевærende innvandrerkvinner i alderen 18–55 år som står langt fra arbeidsmarkedet og som har behov for grunnleggende kvalifisering for å komme i jobb eller ordinær utdanning. Gjennom individuelt tilpassede program, skal ordningen gi styrkede kvalifikasjoner for varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvstendighet. Programmet har særlig vekt på tidlig utplassering av deltakere på ordinære arbeidsplasser. Ordningen har i en årrekke hatt gode resultater når det gjelder overgang til arbeid og utdanning. Av deltakerne som avsluttet ordningen i 2023, gikk 76 prosent direkte over i arbeid eller utdanning etter endt program.

IMDi forvalter ordningen og deltakere i ordningen mottar stønad. Alle kommuner kan søke om tilskudd til prosjekter, enten alene eller sammen med andre kommuner.

Regjeringen har økt bevilgningen til Jobbsjansen i 2024.

opplæringslov vil grunnskole for voksne bli erstattet av forberedende opplæring for voksne og modulstrukturert opplæring. De nye læreplanene for forberedende opplæring for voksne innebærer at norsk for språklige minoriteter, grunnleggende ferdigheter og andre grunnskolefag gis samlet.

For å gi et mer integrert tilbud til målgruppen vil regjeringen åpne for å innvilge forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten, og utvide opplæringstiltakets varighet for personer som gjennomfører forberedende opplæring i forkant eller i kombinasjon med fag- og yrkesopplæring.

Videre vil det legges til rette for at forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak kan gjennomføres i kombinasjon med andre tiltak som arbeidstrening og arbeidsforberedende trening, som kan gi en mer yrkesrettet opplæring.

Regjeringens integreringsinnsats retter seg også mot innvandrere med lengre botid. Det er blant annet etablert samarbeid om å kvalifisere hjemmевærende innvandrerkvinner for arbeid, se boks 4.15 om tilskuddsordningen Jobbsjansen.

**4.5 Innsats overfor langtidsledige**

De fleste som blir arbeidsledige kommer raskt tilbake i arbeid. Men blant alle som er arbeidsledige på et gitt tidspunkt, er det flere med lange ledighetsperioder og om lag 40 prosent har vært arbeidssøkere i minst seks måneder, og faller inn under Arbeids- og velferdsetatens definisjon av langtidsledige. Langtidsledighet kan ha mange årsaker. Det kan være et svakt arbeidsmarked med få tilgjengelige jobber eller at arbeidssøkeren mangler kvalifikasjoner, motivasjon eller arbeidsevne. Lav formell kompetanse, lite arbeidserfaring og svake norskkunnskaper regnes som viktige hindre for å få langtidsledige tilbake i jobb.

For den enkelte er konsekvensene av manglende retur til arbeid store. Det å ha vært uten arbeid lenge, kan i seg selv bli en barriere i jobbsøkingen. I tillegg til mulige negative virkninger av langtidsledighet på trivsel og helse, følger utfordringer med lav inntekt. Ikke alle har oppjent rett til dagpenger, og for dem som har, opphører retten som hovedregel etter to år. Etter dette vil arbeidssøkeren enten måtte leve av oppsparte midler eller forsørges av familien, eventuelt søke om økonomisk sosialhjelp. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke har rett på andre ytelser, kan få tiltakspenger. Hvis arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt, kan man ha rett til arbeidsavklaringspenger. For noen vil dermed en lengre periode som arbeidsledig kunne være starten på en langvarig periode på offentlige ytelser der man ikke lenger er en del av arbeidsstyrken. Arbeidsmarkedspolitikken har en viktig rolle i å motivere og kvalifisere langtidsledige til arbeid. Langtidsledige er prioritert for bruk av arbeidsmarkedstiltak og arbeidsrettet oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten.

I 2017 ble det innført en forsterket innsats overfor langtidsledige, spesielt rettet mot personer med om lag seks måneder (eller mindre) igjen av sine dagpengerettigheter. Det innebærer blant annet at gruppen får oppfølgingssamtaler for å motivere til forsterket jobbsøking. Denne innsatsen kom i en periode der ledigheten var på vei ned, men samtidig økte andelen langtidsledige. Forsterket oppfølging av langtidsledige erstattet

<sup>51</sup> Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. og Skyberg H. (2023). *Kompetanse for fremtiden – utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskerferdigheter og lite formell kompetanse*. Rapport 2023:4. Oslo og Bergen: Ideas2evidence.

langtidsledighetsgarantien som ble avvirket fra og med 2018.<sup>52</sup>

I en undersøkelse fra Oslo Economics og Frischsenteret, blir lønnstilskudd trukket fram av de intervjuede NAV-veilederne som det tiltaket som virker klart best på overgang til arbeid for denne gruppen.<sup>53</sup>

Økt bruk av opplæringstiltak vil kunne virke positivt for langtidsledige som mangler formell utdanning, på samme måte som at initiativene om tilrettelagt opplæring mv. omtalt over vil treffe langtidsledige. Også en forsterket ungdomsgaranti vil styrke tilbudet til unge i gruppen.

#### 4.6 Tiltak for personer med sosiale og sammensatte problemer

Noen av dem som står utenfor arbeidslivet, har sosiale og mer sammensatte problemer. Noen har økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. 36 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2022 hadde sosialhjelp som viktigste kilde til inntekt ved siste mottak av stønaden.

Sosialhjelpsmottakere har svært ulike livssituasjoner og bistandsbehov. Noen kan ha problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet på grunn av ulike sosiale problemer, og andre kan ha sammensatte problemer, der både kompetanse, helse og sosiale forhold til sammen skaper hindringer for deltakelse i arbeidslivet. God oppfølging forutsetter at NAV-kontoret klarer å opprette en tillitsbasert dialog for å få avklart den enkeltes situasjon, ressurser og behov. For noen kan arbeidsmarkedstiltak være et godt alternativ og bidra til at den enkelte kommer i arbeid relativt raskt. Andre vil ha behov for en mer helhetlig bistand over lengre tid som i tillegg til arbeidsrettet oppfølging, inkluderer bistand knyttet til andre problemer.

Sosialtjenesteloven regulerer fem ulike sosiale tjenester som forvaltes av NAV-kontoret, herunder kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp.<sup>54</sup> Statlige arbeidsmarkedstiltak kan inngå som et element i kvalifiseringsprogrammet eller

som innhold i aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. De sosiale tjenestene i NAV-kontorene utgjør et supplement til de statlige virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken.

##### 4.6.1 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er et viktig virkemiddel for å bidra til at personer med sammensatte utfordringer og behov for tett oppfølging kommer i arbeid. Programmet er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er innrettet mot personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsløven.

Kvalifiseringsprogrammet ble innført i takt med etablering av NAV-kontorene fra 2007. Bakgrunnen var et behov for en forsterket innsats overfor personer som ellers ville ha blitt avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Fra 1. januar 2019 ble det innført endringer i regelverket knyttet til inngangsvilkår, varighet og innhold for å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig. Endringene utvidet blant annet mulighetene for å inkludere utdanning og opplæring i kvalifiseringsprogrammet.

Tilbakemeldinger på kvalifiseringsprogrammet har i stor grad vært positive. En effektevaluering, basert på data om deltakere i perioden 2008–2011, viser at kvalifiseringsprogrammet bedrer utsiktene for arbeid betydelig.<sup>55</sup> Antall deltakere som går til arbeid etter avsluttet program, har økt siden 2010.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har over flere år, på bakgrunn av innspill fra statsforvalterne, rapportert om stor variasjon i hvordan NAV-kontorene arbeider med kvalifiseringsprogrammet. Det vises blant annet til forskjeller i identifisering og kartlegging av mulige deltakere, manglende kompetanse om programmet og de mulighetene det gir, og prioritering av ressurser til arbeidet med programmet.

En kartlegging av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet fra 2022 peker på at terskelen for å tilby programmet er hevet de senere årene, ved at man nå tilbyr programmet til mer ressurssterke deltakere enn tidligere.<sup>56</sup> Kravet om at program-

<sup>52</sup> Langtidsledighetsgarantien skulle garantere personer som hadde søkt arbeid i to år eller mer et tilbud om et arbeidsmarkedstiltak. Den ble innført i 2008, utvidet til en noe større målgruppe i 2010, og avvirket i 2018, blant annet fordi den hadde liten effekt på å hjelpe arbeidsledige tilbake til jobb.

<sup>53</sup> Falch, N.S., Haugen R.C., Knutsen M.V. og Røed K. (2018). *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*. Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret.

<sup>54</sup> De andre tre kommunale individuelle sosiale tjenestene er: Opplysning, råd og veiledning (§17), midlertidig botilbud (§28) og individuell plan (§29).

<sup>55</sup> Markussen, S. og Røed K. (2016). Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8:1.

<sup>56</sup> Meltevik, S., Grønås-Werring, M., Hjelmeland, S., Simonsen, M.F., og Bøysen, K.R. (2022). *Kartlegging av arbeidet med kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret*. Kristiansand: Oxford Research.



**Boks 4.16 Kvalifiseringsprogrammet**

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) skal være på fulltid og kan gis i inntil to år, med en mulighet for forlengelse i inntil ett år. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Det kan være statlige arbeidsmarkedstiltak eller kommunale aktivitetstiltak. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022 viser at om lag 60 prosent av KVP-deltakerne var i tiltak i statlig regi, 30 prosent var i tiltak i regi av kommunen og ti prosent var i både statlige og kommunale tiltak. Programmet kan også inneholde tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid, og det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakernes helse.

met skal være et fulltidsprogram kan virke omfattende, både for veiledere som skal drive oppfølging i programmet og for deltakere som i utgangspunktet er vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Kartleggingen identifiserer en rekke barrierer for bruk av kvalifiseringsprogrammet, herunder knyttet til finansiering, personell og tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med statsforvalterne gjennomført en rekke kompetansehevende og andre tilretteleggende tiltak overfor kommunene siden innføringen av programmet. Dette arbeidet videreføres i 2024.

Departementet har i tillegg startet et arbeid med å gjennomgå erfaringer med programmet. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i foreliggende forskning og rapportering, og se erfaringene med kvalifiseringsprogrammet i sammenheng med arbeids- og velferdsforvaltningens samlede virkemidler for den aktuelle målgruppen. Gjennomgangen skal gi et grunnlag for å vurdere behovet for eventuelle endringer i rammer og innretning av programmet.

**4.6.2 Aktivitetsplikt og tiltak for sosialhjelpsmottakere**

Den som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har etter sosialtjenesteloven krav på økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er en

midlertidig ytelse med formål om å gjøre mottakeren selvhjulpen.

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Fra 2017 har kommunen en plikt til å stille vilkår om aktiviteter ved tildeling av stønad til mottakere under 30 år, herunder å stille vilkår om norskopplæring for sosialhjelpsmottakere dersom manglende norskkunnskap er årsaken til at vedkommende ikke er selvhjulpen. Formålet er å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Kommunene skal gjøre en individuell vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige for den enkelte og som styrker personens muligheter for å få arbeid eller utdanning. Kommunen må både kunne tilby lavterskel aktivitetstiltak for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde kompetansen sin i påvente av et egnet arbeidstilbud.

I en evaluering av lovendringen fra 2017 trekkes det fram at aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år bidrar til bedre opplæring av brukergruppen. Samtidig er det en generell og betydelig mangel at få NAV-kontor evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en sammensatt gruppe.<sup>57</sup> Aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år oppfylles ved å sette vilkår om deltakelse enten i statlige tiltak, kommunale tiltak eller tiltak i regi av andre aktører – eller i form av lavterskelaktivitet som hyppigere oppmøte ved NAV-kontoret. Særlig i større kommuner stilles det ofte vilkår om deltakelse i arbeidsrettede tiltak og aktiviteter, men dette ser ut til å variere.

Ifølge en kartlegging fra 2023, framstår aktivitetsplikten for mottakere under 30 år som et nyttig virkemiddel for NAV-kontoret i de tilfellene den anvendes basert på god kjennskap til brukers forutsetninger og behov. Det er imidlertid flere tilfeller hvor brukere mottar sosialhjelp i mange år og deltar på en rekke ulike tiltak og aktiviteter, uten at det bidrar til endring i form av overgang til arbeid eller avklaring til andre ytelser. I slike tilfeller kan likevel tiltak og aktiviteter ha positive effekter, i form av at de kan bidra til å gi en følelse av fellesskap, struktur i hverdagen og mestring – forhold som over tid kan ha positive effekter for den enkelte bruker til å bli bedre inkludert i arbeids- og/eller samfunnsniv.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Liden, H. og Trætteberg, H.S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp, Delrapport 1. Rapport 2019:12*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Departementet vil sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomgå resultater fra kartleggingen og annet kunnskapsgrunnlag om oppfølging av sosialhjelpsmottakere og vurdere behovet for videre oppfølging.

#### 4.7 Oppsummering av tiltak

Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere av de som står utenfor arbeidslivet, skal få mulighet til å utnytte sin arbeidsevne.

For mange er lav utdanning og lite relevant arbeidserfaring en utfordring. Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen og bidra til at virkemidler og systemer støtter bedre opp om hverandre. Regjeringen vil vurdere endringer i opplæringstiltaket som vil innebære større fleksibilitet og at en bredere gruppe av arbeidssøkere får mulighet til å gjennomføre formell utdanning som kan gi en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Regjeringen vil legge til rette for at flere med helseutfordringer kan delta i arbeidslivet. Et tettere og mer systematisk samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten skal gi flere tilpasset bistand som inkluderer både arbeidsrettet og helsemessig oppfølging. Regjeringen vil jobbe videre med modeller for tjenestesamhandling, blant annet rettet mot personer med psykiske helseutfordringer.

Det er særlig viktig å få unge som i dag mottar passive trygdeytelser, over i aktivitet. Regjeringen vil forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge gjennom å utvikle bedre lavterskeltilbud, ved å styrke samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, og gjennom et tettere samarbeid mellom arbeidsrettede tjenester, helsetjenester og utdanningssektoren om unge med sammensatt bistandsbehov.

Regjeringen vil iverksette et forsøk med arbeidsrettet ungdomsprogram med tett oppfølging og aktivitetskrav, som gir rett til en statlig inntektssikring hvor nedsatt helsetilstand ikke er et inngangsvilkår. Det vil gi Arbeids- og velferdsetaten et nytt verktøy rettet mot unge med utfordringer hvor oppfølgingsarbeidet kan dreie seg om den unges ressurser.

*For at arbeidssøkere som har lave formelle kvalifikasjoner eller mangelfull kompetanse skal få styrket sine muligheter i arbeidsmarkedet, vil regjeringen:*

- Legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse, herunder videregående opplæring, og øke fleksibiliteten i tiltaket.
- Vurdere utvidet varighet for opplæringstiltak i tilfeller hvor det er behov for studiespesialisering i forkant av høyere utdanning, for å bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne kan gjennomføre høyere utdanning.
- Vurdere endringer i arbeidsforberedende trening (AFT), som kan gi muligheter for fag- og yrkesopplæring som leder fram mot et fagbrev.
- Vurdere praktiseringen av Fagbrev på jobb slik at ordningen blir mer tilgjengelig for NAV-brukere og brukere i introduksjonsprogram.
- Utrede en ny dokumentasjonsordning for kortere opplæringsløp – minikvalifikasjoner.
- Etablere veiledende prinsipper for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og kommuner om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring på bakgrunn av erfaringer fra forsøk og tilskuddsordninger.
- Innhente mer kunnskap om opplæringstiltak, herunder bruk av formell utdanning for ulike målgrupper og erfaringer med arbeidsmarkedsopplæring (AMO).

*For at arbeidssøkere som har helserelaterte utfordringer skal få bedre koordinerte tjenester og økt samtidighet i tjenestene slik at de får styrket sin arbeidsevne, vil regjeringen:*

- Vurdere behovet for å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte.
- Videreføre og bygge ut bruken av Individuell jobbstøtte (IPS).
- Videreføre utprøving av to modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetjenestene.
- Etablere nasjonale faglige anbefalinger for Individuell jobbstøtte (IPS) og HelseIArbeid.
- Få mer kunnskap om kvinners arbeidshelse, jf. et nytt utvalg som er nedsatt for å utrede kvinners vilkår for deltakelse i arbeidslivet, arbeidshelse og sykefravær samt vurdere mulige tiltak.

*For å forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge og understøtte ungdomsgarantien, vil regjeringen:*

- Etablere et forsøk med nytt arbeidsrettet ungdomsprogram med rett til en statlig finansiert inntektssikring.

<sup>58</sup> Oslo Economics (2023). NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt. Oslo.

- Utvikle lokale arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner.
- Utvikle modeller for opplæring og kvalifisering på arbeidsplassen for unge som ikke klarer å gjennomføre ordinære opplæringsløp.
- Samarbeide lokalt om å forebygge frafall og om unge som har falt ut av videregående opplæring.
- Vurdere om det bør utvikles egne modeller for systematisk tjenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelse-tjenestene målrettet mot unge, og hvordan utdanningsmyndighetene kan kobles på ved behov.
- Innhente mer kunnskap om erfaringer med samarbeid og samordning mellom arbeid, helse og utdanning med sikte på en mer koordinert og helhetlig oppfølging av unge med sammensatte bistandsbehov.

*For at flere innvandrere skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet og bli selvforsørget, vil regjeringen:*

- Åpne for å innvilge forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak og utvide opplæringstiltaketets varighet for personer som tar forberedende opplæring for voksne i forkant av eller i kombinasjon med fag- og yrkesopplæring.
- Legge til rette for at flere innvandrere som trenger det, kan få tilbud om norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak.
- Innhente mer kunnskap om hvordan overgangen mellom introduksjonsprogrammet og arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontoret fungerer, og hva som er barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som ikke når sluttmålet sitt i introduksjonsprogrammet.

## 5 Tiltak for å styrke arbeidslivets muligheter til å inkludere

Skal vi få flere i arbeid må arbeidslivet gi flere en sjanse til å delta. Utsikter til økt knapphet på arbeidskraft i mange bransjer, gir større muligheter for å inkludere flere med den arbeidsevnen de har. Samtidig må inkludering ses i sammenheng med arbeidsgivernes arbeidskraftsbehov.

For å realisere arbeidskraftspotensialet til dem som i dag står utenfor arbeidslivet, er det behov for å tilpasse Arbeids- og velferdsetatens rolle overfor arbeidsgivere til en situasjon hvor mange arbeidssøkere har behov for mer omfattende bistand. Mens Arbeids- og velferdsetatens virkemidler tradisjonelt har hatt som hovedmål å bistå jobbsøkere inn i arbeid, vil det i framtiden være behov for å gi arbeidsgivere mer støtte i inkluderingsprosessen på arbeidsplassen for å sikre stabil arbeidskraft.

Dette kapitlet beskriver og vurderer ulike tiltak regjeringen mener vil øke mulighetene for inkludering hos arbeidsgivere. Det legges vekt på både Arbeids- og velferdsetatens virkemidler og hva arbeidsgivere selv kan gjøre for å inkludere flere som står utenfor arbeidslivet. Sentrale spørsmål er hvordan arbeidsrettede tiltak kan innrettes og hvordan arbeidslivet kan legge til rette for at arbeidskraftsressursene kan tas i bruk til det beste for den enkelte, arbeidsgiverne og samfunnet.

Bedre inkludering i arbeidslivet krever treffsikre virkemidler, individuelle tilpasninger og et godt samarbeid over tid mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og brukere, og i en del tilfeller også utdannings- og helsemyndigheter. Det er nær sammenheng mellom tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne omtalt i kapittel 4, og tiltak for å styrke arbeidslivets muligheter til å inkludere som omtales i dette kapitlet.

Det norske arbeidslivet er i hovedsak velorganisert, og preget av nærhet mellom arbeidstakere og ledere, og av samarbeid i virksomhetene. Arbeidslivet reguleres av lover og avtaler som gir arbeidsgivere og arbeidstakere generelle rettigheter og plikter. Videre har myndighetene inngått en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) med partene i arbeidslivet.

Virkemidlene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken kommer i tillegg til de generelle lov- og

avtalefestede ordningene i arbeidslivet. De omfatter tiltak for å styrke arbeidslivets muligheter til å inkludere personer som står uten arbeid og skal inn i arbeidslivet. De omfatter også tiltak og arbeidsrettet bistand for personer som helt eller delvis er i arbeid, men som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, samt for sykmeldte som ikke har noen arbeidsgiver.

### 5.1 Muligheter og barrierer for inkludering i arbeidslivet

Mange arbeidsgivere er positive til å inkludere personer som har behov for bistand for å få innpass i arbeidslivet. En undersøkelse fra Proba (2018) viser at om lag halvparten av medlemsbedriftene i NHO oppgir at de jobber aktivt og konkret med inkludering, mens om lag en tredel oppgir at de har rekruttert én eller flere ansatte med behov for ekstra oppfølging eller tilrettelegging i løpet av de siste tre årene.<sup>1</sup> Mange virksomheter i offentlig sektor har også et betydelig fokus på inkludering og mangfold.

Samtidig viser forskning at det er barrierer som begrenser arbeidsgiveres innsats for inkludering.<sup>2</sup> Disse barrierene kan være både holdningsmessige, kompetansebaserte, økonomiske, administrative, formelle og strukturelle.

– Holdningsmessige barrierer kan for eksempel være diskriminering i ansettelsesprosesser, blant annet knyttet til alder<sup>3</sup>, etnisk minoritetsbakgrunn<sup>4</sup> eller funksjonsnedsettelse. En undersøkelse fra Proba (2023) peker på negative forventninger og lav kunnskap hos arbeidsgivere om verdien av mangfold, for

<sup>1</sup> Proba samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering – En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*. Rapport 2018:12. Oslo.

<sup>2</sup> Nordisk Ministerråd (2023). *Barriers to employment for vulnerable groups in the Nordic countries*. København.

<sup>3</sup> Solberg A.G. (2023). *Hvordan opplever aldersgruppen 55+ å søke ny jobb?* Rapport 2023:7. Oslo: Oslo Met.

<sup>4</sup> Kitterød R. H., Røed M. og Ugreninov E. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 2021:38.



eksempel knyttet til personer med funksjonsnedsettelse.<sup>5</sup>

- Kompetansebaserte barrierer kan for eksempel være manglende kunnskap om ordninger som kan støtte opp under inkludering. Det kan også være mangel på kunnskap om rekrutteringsbehov og informasjon om mulige kandidater hos arbeidsgivere.<sup>6</sup>
- Økonomiske barrierer har sammenheng med hvilke kostnader og gevinster en arbeidsgiver forventer å få ved å ansette en person. Hvis en arbeidsgiver er usikker på hvor produktiv og stabil en jobbsøker vil være, for eksempel fordi vedkommende har svake språkferdigheter, mangler kompetanse, har helseutfordringer eller lite yrkeserfaring, kan det være et hinder for å ansette vedkommende.
- Administrative barrierer for arbeidsgivere kan for eksempel være egen ressursbruk knyttet til ulike tiltak, prosedyrer for å få bistand, krav til rapportering og tilgjengelighet til hjelpeapparat.
- Formelle barrierer kan relateres til lover og regelverk, for eksempel utlysningssplikten og kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser i offentlig sektor. Det kan også være elementer i tariffavtaler og sedvane i forholdet mellom partene i arbeidslivet som gir begrensninger. Videre kan språkkrav være en formell barriere. I Norge stilles det høye språkkrav i arbeidslivet, for eksempel i lovregulerte yrker. I tillegg kan arbeidsgivere stille formelle krav til norskferdigheter ved ansettelser. Det kan påvirke mulighetene for innvandrere med språkutfordringer til å bli fast ansatt.
- Strukturelle barrierer kan eksempelvis være knyttet til arbeidsbetingelser, knappe ressurser i arbeids- og velferdsforvaltningen, sviktende samarbeid i tjenesteapparatet og mangel på samtidighet i arbeidsrettede og medisinske tilbud. Svakheter i koordinering mellom etater og veiledning til bedrifter kan begrense mulighetene for å rekruttere utradisjonelt. Slike forhold, sammen med for eksempel økonomiske og administrative barrierer, vil kunne framstå som en økt risiko for arbeidsgiver ved eventuell ansettelse av personer med bistandsbehov.

Det er iverksatt ulike typer tiltak for å redusere slike barrierer. Tiltak for å motvirke holdningsmessige barrierer drøftes nærmere i Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Høsten 2023 la regjeringen fram en handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Handlingsplanen er særlig rettet mot veien inn, og oppover, i arbeidslivet, og inneholder blant annet flere tiltak som skal fremme etnisk mangfold i arbeidslivet. I 2023 ble det iverksatt et nasjonalt prosjekt i regi av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for å øke implementeringen av FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i statsforvalterembetene og kommunene i Norge.<sup>7</sup> Målet er at kommunene og statsforvalterne skal få økt kompetanse om hvordan menneskerettighetene skal ivaretas for personer med funksjonsnedsettelse, for å forebygge diskriminering og handle i tråd med CRPD.

Holdningsarbeid, informasjon til arbeidsgivere og et godt tilpasset virkemiddelapparat er nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for å lykkes med arbeidsinkludering. Innsatsen krever et fleksibelt arbeidsliv som legger til rette for inkludering av flere i arbeidslivet. Det vil i noen grad være avhengig av bransje og arbeidsgiveres kunnskap, vilje og evne, men også av et godt samarbeid mellom bedrifter, Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksarrangører og andre aktører som kan bistå.<sup>8</sup> I dette kapitlet vurderes tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken som regjeringen mener kan redusere ulike barrierer. Figur 5.1 gir en overordnet skjematisk oversikt over tiltak og barrierer for inkludering i arbeidslivet.

## 5.2 Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere om arbeidsinkludering

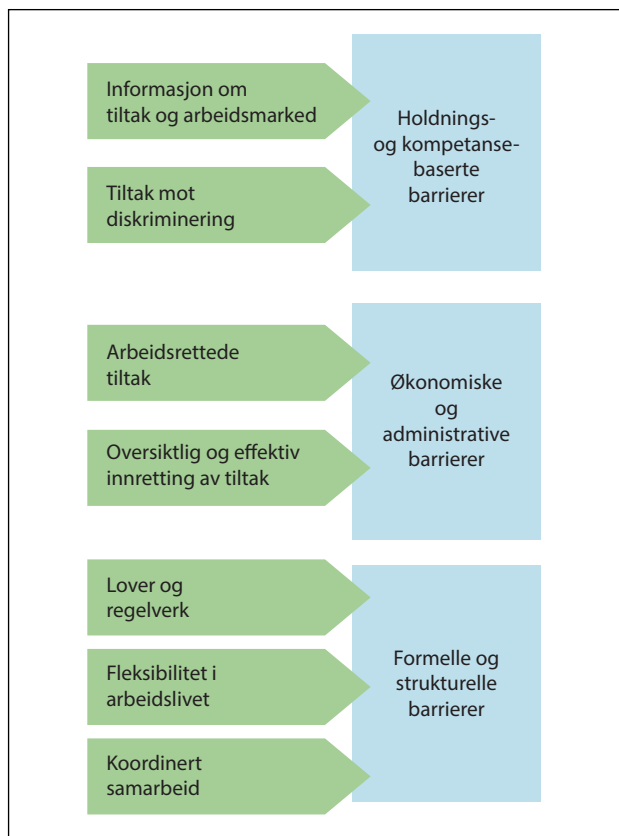
For å lykkes med å få flere i arbeid er Arbeids- og velferdsetaten avhengig av arbeidsgivere som er villige til å ta inn deltakere på tiltak og tilrettelegge for ansettelser på sikt. Målrettet innsats fra Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til å redusere tersklene og gi flere innpass i arbeidslivet. Det fordrer at etaten både har kjennskap til arbeidsgiver-

<sup>5</sup> Proba samfunnsanalyse (2023). *Arbeidsinkludering av personer med funksjonsnedsettelse. Perspektiver fra arbeidsgivere og arbeidstakerne*. Notat. Oslo.

<sup>6</sup> Nordisk Ministerråd (2023). *Barriers to employment for vulnerable groups in the Nordic countries*. København.

<sup>7</sup> CRPD er forkortelse for *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. Norge ratifiserte konvensjonen i 2013.

<sup>8</sup> Skogli, E., Karttinen, E. og von Hanno, I.L. (2023). *De private og ideelle arbeids- og inkluderingsvirksomhetenes samfunnsverdi*. Rapport 2023:113. Oslo: Menon Economics.



Figur 5.1 Skisse over tiltak for å redusere barrierer for inkludering i arbeidslivet

nes behov for arbeidskraft og mulighetene i arbeidsmarkedet for den enkelte arbeidssøker, se også kapittel 6. Arbeidssøker og arbeidsgiver vil kunne strekke seg lenger for at arbeidsrelasjonen skal fungere over tid når innsatsen tar utgangspunkt i både den enkelte arbeidssøkers forutsetninger og virksomhetenes behov. Informasjon til arbeidsgivere om kandidater og muligheter for bistand og tilpasninger i forkant av inkludering, samt god oppfølging og tilrettelegging underveis og eventuelt etter at arbeidsforholdet er etablert, kan da være avgjørende. Slik «samskaping» kan bidra til økt inkluderingskompetanse og redusere usikkerhet hos arbeidsgivere.<sup>9</sup>

Arbeids- og velferdsetaten har tradisjonelt hatt, og har fortsatt, et hovedfokus rettet mot brukernes individuelle behov, utfordringer og forutsetninger. Samtidig er behovet for økt samarbeid med arbeidsgivere vektlagt. Dette ble understreket i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Stortingsmeldingen omhandlet blant annet behovet for å se etatens tjenester til

arbeidsgivere i sammenheng, og hvordan koordineringen av bistand til arbeidsgivere kan bli bedre og gjøre innsatsen mer helhetlig, se også kapittel 3. Det har medført et tydelig skifte i Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi, hvor etaten i større grad også skal fokusere på å omstille arbeidskraft rettet mot behov i arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsetaten har de senere årene videreutviklet tjenestene til arbeidsgivere, med fokus både på koordinerte tjenester og kompetansebygging i ordinært arbeidsliv som sentrale virkemidler. Etaten forvalter ulike arbeidsrettede tiltak rettet inn mot å redusere barrierer hos arbeidsgivere, herunder tiltak med økonomiske tilskudd til arbeidsgivere og ulike former for oppfølgings- og tilretteleggingstiltak som støtter opp under både arbeidsgiver og arbeidssøker.

Arbeids- og velferdsetaten samarbeider i dag mer strategisk med arbeidsgivere om arbeidsinkludering. Etaten inngår blant annet samarbeid med virksomheter om «inkluderende rekruttering», noe som understreker betydningen av at inkludering ses i sammenheng med arbeidsgiveres arbeidskraftsbehov, se nærmere omtale i kapittel 6. Flere samarbeidsmodeller er etablert, for eksempel «Vi inkluderer!» og «Trøndelagsmodellen», se boks 5.1 og kapittel 4.

I stor grad er det strategiske samarbeidet med arbeidsgivere om inkludering knyttet til privat sektor. Det har blant annet sammenheng med formelle krav ved ansettelse i offentlig sektor som drøftes nærmere i avsnitt 5.6.3.

Et eksempel på direkte samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver om inkludering er Møller Medvind, se omtale i boks 5.2.

I en undersøkelse fra Proba samfunnsanalyse (2018) svarer NHOs medlemsbedrifter at arbeidssøkeres motivasjon og mulighet for utprøving er de viktigste faktorene ved beslutninger om å ansette personer som har ekstra oppfølgings- og tilretteleggingsbehov. En tredel av bedriftene svarer at økonomisk tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten er viktig. I tillegg til økonomiske tilskudd er arbeidsgivere opptatt av å kunne få oppfølging og tilrettelegging før, under og etter en ansettelse. Arbeidsgivere legger videre vekt på å ha én kontaktperson eller ett kontaktpunkt i Arbeids- og velferdsetaten, som gjør seg godt kjent med virksomheten, og som forstår hvilke kandidater virksomheten har behov for. Det pekes også på behov for forbedringer i virkemiddelapparatet knyttet til blant annet koordinering mellom etater og rådgivning til bedriftene.<sup>10</sup>

Arbeids- og velferdsetaten erfarer at det må være tydelig for arbeidsgiver hvor de kan hen-

<sup>9</sup> Arbeidsforskningsinstituttet (2024). *Fra rutinebasert til reflektert praksis. Utvikling av inkluderingskompetanse i NAV og på arbeidsplass*. Rapport 2024:7. Oslo.

**Boks 5.1 Vi inkluderer!**

«Vi inkluderer!» er en modell for arbeidsinkludering som tar utgangspunkt i virksomhetenes behov for arbeidskraft og kompetanse. Modellen har hatt som mål å få til bedre koordinering og helhet i inkluderingsarbeidet. Den er testet ut som en pilot i tre forsøksfylker (Trøndelag, Vestland og Oslo) i perioden 2019–2022.

Vi inkluderer-modellen består av følgende hovedelementer:

- Kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten rekrutterer virksomheter og kartlegger deres behov for å sikre god kobling med kandidater.
- Forpliktende avtale inngås mellom ledelsen i virksomheten og Arbeids- og velferdsetaten om rekruttering av kandidater, og for oppfølging.
- Informasjon om stillinger deles internt i Arbeids- og velferdsetaten, og med tiltaksarrangører.
- Arbeids- og velferdsetaten finner kandidater som matcher virksomhetens behov og krav.
- Det gis mulighet for å gi eller lage kompetansehevende løp for å sikre at kandidatene har kvalifikasjoner for ansettelse.

- Partene i arbeidslivet involveres sentralt, regionalt og lokalt.

Proba samfunnsanalyse har evaluert modellen, og vurdert hvilke elementer ved modellen som eventuelt bør videreføres. En konklusjon er at det viktigste for arbeidsgiverne er å ha én kontaktperson ved NAV-kontoret, som gjør seg godt kjent med virksomheten og dens arbeidskraftsbehov, og som forstår hvilken type kandidater virksomheten trenger. Det framgår av rapporten at arbeidet med å få til arbeidsinkludering i offentlig sektor er mer utfordrende, og overgang til ansettelse er svakere enn i privat sektor. Informanter i Arbeids- og velferdsetaten oppfatter at regelverk i offentlig sektor, som blant annet utlysningsplikt og kvalifikasjonsprinsippet, er til hinder for å ansette kandidater. Rapporten anbefaler blant annet at samarbeid med tiltaksarrangører og partene i arbeidslivet videreføres, men tilpasses lokalt og at innsatsen for å inkludere flere i offentlig sektor fortsetter.

Kilde: Proba samfunnsanalyse (2023). *Vi inkluderer*. Rapport 2023:12. Oslo.

vende seg for å få hjelp. Arbeids- og velferdsetaten har for eksempel inngått samarbeidsavtaler med bedrifter, der de får én kontaktperson som koordinerer og støtter seg på et tverrfaglig team som følger opp virksomheten. Det er også etablert digitale avtaleløsninger for individuelle arbeidsmarkeds tiltak som innebærer at en NAV-veileder vil være kontaktperson i det aktuelle tiltaket.

En områdegjennomgang av arbeidsmarkeds tiltakene peker på at samarbeidet med arbeidsgivere er innrettet svært ulikt, både på fylkesleddet og mellom NAV-kontor.<sup>10</sup> Ifølge denne gjennomgangen gir det opphav til stor variasjon i omfang og måte arbeidsgiver involveres på i forbindelse med arbeidsmarkeds tiltak. Ulik organisering av markedsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten og kontakten ut mot arbeidsgivere på tvers av fyl-

kene, kan gjøre det utfordrende å spre læring om virkningsfulle arbeidsformer og modeller, samt å etablere sentrale retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres og hva innholdet i tjenestene skal være.

Områdegjennomgangen peker også på behov for mer lokalt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere om konkrete opplæringsprogrammer, hvor Arbeids- og velferdsetatens brukere får spesifikk opplæring rettet mot virksomhetens behov. Det vises til nærmere omtale av opplæringstiltak i kapittel 4 og av områdegjennomgangen i kapittel 7.

Arbeids- og velferdsetaten vurderer kontinuerlig forbedringsbehov i samarbeidet med arbeidsgiverne, blant annet informasjons- og kontaktmuligheter.

Generelt er det viktig at etatens tiltaksportefølge overfor arbeidsgiverne er oversiktlig og at tiltakene er utformet og innrettet både ut fra den enkelte brukers behov og arbeidsgivers behov for støtte.

<sup>10</sup> Proba samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering – En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*. Rapport 2018:12. Oslo.

<sup>11</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkeds tiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

### Boks 5.2 Møller Medvind

Møller Medvind er en bilpleiebedrift som samarbeider tett med Arbeids- og velferdsetaten om å inkludere unge som står utenfor arbeid og utdanning. Gjennom Møller Medvind får deltakerne opplæring og arbeid, og flere får mulighet til å ta et fagbrev innen bilpleie. Hele, faste stillinger er grunnsteinen i Møller Medvind-metoden. Tett oppfølging, mestring og samhold prioriteres.

Tiltaksdeltakerne hos Møller Medvind kommer ikke via en tiltaksarrangør, men direkte fra NAV-kontoret. Siden oppstart i 2018 har 64 deltakere fått fast ansettelse.

Møller Medvind samarbeider med partene i arbeidslivet om å fremme seriøsitet i bransjen.

Arbeids- og velferdsetaten har innhentet oppdaterte tall for ansettelser fra Møller Medvind per mai 2024.

Tabell 5.1 gir en oversikt over ulike arbeidsrettede tiltak og ordninger gjennom Arbeids- og velferdsetaten som bidrar til å redusere barrierer for inkludering hos arbeidsgivere, og som gjennomføres i arbeidslivet. De viktigste tiltakene vurderes i de neste avsnittene.

### 5.3 Tilrettelegging i arbeidslivet

Ulike former for tilrettelegging, for eksempel som følge av sykdom eller skade, kan være viktig både for å inkludere flere i arbeidslivet og for å unngå frafall.

Personer både utenfor og innenfor arbeidslivet, herunder sykmeldte, kan ha tilretteleggingsbehov som følge av helseutfordringer, funksjonsnedsettelse eller manglende arbeidserfaring og kompetanse. 108 000 av de sysselsatte i 2021 oppga i arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentralbyrå at de hadde nedsatt funksjonsevne, og av disse oppga 58 prosent nedsatt bevegelse.<sup>12</sup> Videre viser undersøkelsen at 45 prosent av alle personer med nedsatt funksjonsevne som er i arbeid, har tilpasninger i arbeidssituasjonen. Det kan dreie seg både om fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen, tilpasninger i arbeidsoppgavene, eller tilpasninger i arbeidstid. Noen kan også ha behov for tilrettelegging som skyldes psykiske plager og lidelser. Det kan også være behov for tilpasninger som følge av svake grunnleggende ferdigheter, språkutfordringer mv.

Arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven pålegger arbeidsgiver plikter med hensyn til organisering og tilrettelegging av arbeidet. Arbeidstaker har plikt til å medvirke til gjennomføring av HMS- og arbeidsmiljøtiltak. Et godt arbeidsmiljø fremmer trivsel på jobb og god helse. Det er viktig for deltakelsen i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven inneholder regler som både tar sikte på å forebygge skader og sykdom, og en egen plikt for arbeidsgiver til å følge opp og tilrettelegge arbeidet når arbeidstaker blir syk eller skadet, og får redusert arbeidsevne. Arbeidsgiver har plikt til å iverksette tiltak som er nødvendige, primært for at arbeidstaker skal få beholde sitt vanlige arbeid, subsidiært for å få et annet passende arbeid i virksomheten. Eksempler på mulig tilrettelegging er redusert arbeidstid, tilrettelegging av arbeidsoppgavene og tilgang til tekniske hjelpemidler. Retten til tilrettelegging er omfattende, men skal likevel ikke medføre en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten.

<sup>12</sup> På grunn av endringer i lovverket (EU/EØS-forordningen) kom nye spørsmål om helseproblemer av varig karakter og begrensninger i hverdagen inn i AKU fra 2021. Disse spørsmålene ble brukt som filter inn til tilleggundersøkelsen om funksjonsnedsettelse fra 2021, slik at kun de som svarte bekreftende på spørsmålene om at de hadde et varig helseproblem som medførte begrensninger i hverdagen, fikk spørsmål om hvorvidt dette utgjorde en funksjonsnedsettelse. I 2021 har AKU derfor fanget opp færre personer med funksjonsnedsettelse enn tidligere. Etter 2022 er det ikke gjennomført noen spørreundersøkelse i AKU om personer med funksjonsnedsettelse. SSB jobber nå med en ny definisjon, og vil deretter vurdere om den kan implementeres i tilleggundersøkelsen i AKU om personer med nedsatt funksjonsevne.

Tabell 5.1 Oversikt over arbeidsrettede tiltak og ordninger som gjennomføres i arbeidslivet

Tiltaksgruppe	Tiltak	Formål/innhold	Målgruppe	Arena	Finansieringsform
<i>Tilretteleggings-ordninger</i>	Hjelpemidler mv.	Hindre utstøting fra arbeidslivet. Skape et mer inkluderende arbeidsliv. Bidra til at flere kommer i arbeid.	1b, 2, 3	Bedrift	Stønad til individ
	Inkluderingsstilskudd	Kompensere for tilleggskostnader virksomheter i ordinært arbeidsliv har i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplass.	1a, 1b, 2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Ekspertbistand	Forebygge og redusere sykefravær på den enkelte arbeidsplass.	2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Funksjonsassistanse	Bidra til at tiltaksdeltakere skaffer seg eller beholder ordinært arbeid. Arbeids- og velferdsetaten dekker lønnsutgiftene til en assistent for personer med omfattende fysiske funksjonsnedsettelse eller sterkt nedsatt syn som trenger nødvendig praktisk hjelp i arbeidssituasjonen for å kunne stå i jobb.	1b, 2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser)	Bidra til at personer med forflytningsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne kan være i ordinært arbeid eller gjennomføre arbeidsrettet utdanning.	1b, 2	Bedrift	Stønad til individ
<i>Midlertidige arbeidsmarkeds-tiltak</i>	Lønnstilskudd	Bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Skal kompensere for tiltaksdeltakers lavere produktivitet i en tilpasnings- og opplæringsfase.	1a, 1b, 2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Arbeidstrening	Prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet. Gi relevant arbeidserfaring. Bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.	1a, 1b	Bedrift	Stønad til individ (tiltakspenger)
	Mentortiltak	Redusere risiko som både arbeidsgiver og tiltaksdeltaker kan oppleve i en situasjon hvor deltaker har behov for ulike former for støtte av mentor på arbeidsplassen.	1a, 1b, 2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Tilskudd til sommerjobb	Bidra til at unge arbeidssøkere med behov for arbeidsrettet bistand kan få arbeidserfaring i form av en fire ukers sommerjobb.	1a og 1b under 30 år	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Oppfølgingstiltak (egenregi)	Styrke deltakerens muligheter for å få eller beholde ordinært arbeid og skal bidra til en varig tilknytning til arbeidsmarkedet.	1a, 1b, 2	Bedrift og Arbeids- og velferdsetaten	Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett
	Oppfølgingstiltak (anskaffet)	Gi tiltaksdeltakere bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.	1a, 1b, 2	Bedrift og tiltaksleverandør	Anskaffelse

Tabell 5.1 Oversikt over arbeidsrettede tiltak og ordninger som gjennomføres i arbeidslivet

Tiltaksgruppe	Tiltak	Formål/innhold	Målgruppe	Arena	Finansieringsform
	Arbeidsforberedende trening	Prøve ut den enkeltes arbeidsevne og styrke mulighetene til å få ordinært arbeid.	1b	Bedrift og tiltaksleverandør	Tilskudd til tiltaksleverandør
	Opplæring (arbeidsmarkedsopplæring og fag- og yrkesopplæring)	Bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.	1a, 1b, 2	Bedrift og tiltaksleverandør	Anskaffelse eller offentlig-offentlig samarbeid med utdanningsinstitusjon
	Avklaring	Kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.	1a, 1b, 2	Bedrift og tiltaksleverandør	Anskaffelse
	Arbeidsrettet rehabilitering	Bidra til å styrke tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.	1b, 2	Bedrift og tiltaksleverandør	Anskaffelse
<i>Varige arbeidsmarkeditiltak</i>	Varig lønnstilskudd	Kompensere arbeidsgiver for redusert produktivitet for en person med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne.	1b, 2	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver
	Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente virksomheter	Gi tilbud om arbeid til personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.	1b	Primært hos tiltaksleverandør	Tilskudd til tiltaksleverandør Uføretrygd til individ
	Varig tilrettelagt arbeid ordinær virksomhet	Formål som for varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente virksomheter.	1b	Bedrift	Tilskudd til arbeidsgiver Uføretrygd til individ
<i>Særskilte arbeidsrettede tiltak for sykmeldte</i>	Forsøk med utvidet kompetansetiltak for sykmeldte	Kompetansetiltak for å kunne kvalifisere til annet arbeid som langtidssykmeldte kan stå i over tid.	2	Bedrift	Avhengig av tiltak som benyttes
	Friskmelding til arbeidsformidling for sykmeldte	For sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan returnere til sin arbeidsplass, men som ellers er arbeidsføre.	2	Bedrift	Stønad til individ/sykepenger

**Målgrupper:**

- 1) Personer som står utenfor arbeidslivet, herunder 1a) arbeidsledige og 1b) personer med nedsatt eller varig nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne.
  - 2) Ansatte, grupper av ansatte eller sykmeldte.
  - 3) Frilansere og selvstendig næringsdrivende.
- Personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne inngår også i gruppe 2 og 3.

**Finansieringsform:**

I kolonnen finansieringsform oppgis den primære finansieringsformen for tiltaket. De fleste tiltakene og ordningene finansieres gjennom tilskudd eller etter regelverket for offentlige anskaffelser. I tillegg kan deltakere motta ulike stønader som ikke er angitt i tabellen. Enkelte tiltak og ordninger har stønad til individ som eneste finansieringsform. Det kan være egen stønadsordning eller stønad som kan gis i flere tiltak, for eksempel tiltakspenger. Dette angis i tabellen.



### 5.3.1 Bedre bruk av tilretteleggingsordninger over tid

For å sikre arbeidsrettet bistand til dem som har større tilretteleggingsbehov enn det loven krever at arbeidsgiver skal dekke, forvalter Arbeids- og velferdsetaten flere tilretteleggingsordninger, der arbeidsgiver, arbeidstaker eller arbeidssøker får tilbud om tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, se tabell 5.1.

Folketrygden dekker *hjelpemidler mv.* som bedrer funksjonsevnen i dagliglivet og arbeidslivet. Mottakerne er personer som har fått varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom, skade eller lyte, eller som har fått vesentlig innskrenket sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Tildeling av slike hjelpemidler er rettighetsbasert og gis direkte til den som trenger det, i form av utlån av, tilskudd til, eller lån til hjelpemidler. I tillegg kan det gis stønad til lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for døve og hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde. Ordningene finansieres gjennom anslagsstyrte poster over statsbudsjettet.

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging behandler og fatter vedtak om hjelpemidler i arbeidslivet, og gir råd og veiledning om tilrettelegging. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ber i de årlige tildelingsbrevene Arbeids- og velferdsdirektoratet om å prioritere hjelpemidler til arbeid og utdanning. For perioden 2012–2022 har antall hjelpemidler utlevert i arbeidslivet økt fra nesten 2 000 til litt under 3 200. Det tilsvarer en nominell økning fra 12,7 mill. kroner til 26,2 mill. kroner.

Personer som er uføretrygdet kan også få rett til hjelpemidler i arbeidslivet, dersom ytelsen er gradert eller arbeidsdeltakelse medfører at uføretrygden faller bort eller blir redusert. For personer med full uføretrygd innebærer det at de må sannsynliggjøre en arbeidsinntekt over fribeløpet. For å legge til rette for at uføretrygdede i større grad kan ta arbeid, vil regjeringen vurdere å utvide retten til hjelpemidler i arbeidslivet til uføretrygdede.

Det finnes også rammefinansierte tilretteleggingsordninger rettet mot arbeidsgivere, som supplerer folketrygdens ordninger. Formålet er å legge til rette for at arbeidsgivere i større grad ansetter personer som trenger arbeidsrettet bistand.

*Inkluderingsstilskudd* til arbeidsgiver benyttes nesten alltid sammen med at en bruker gjennomfører et arbeidsmarkedstiltak. Det kan også benyt-

### Boks 5.3 Rammefinansierte tilretteleggingsordninger

Rammefinansierte tilretteleggingsordninger hjemlet i forskrift om arbeidsmarkedstiltak er *inkluderingsstilskudd* og *funksjonsassistanse i arbeidslivet*. *Tilskudd til ekspertbistand* er hjemlet i egen forskrift. Arbeidsgiver må søke om tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten for å få disse.

*Arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser)* hjemlet i egen forskrift er en stønadsordning som den enkelte bruker må søke om.

Rammefinansierte ordninger innebærer knappe midler og gir ingen rett til tilskudd eller stønad. Tilskuddene eller stønadene gis ikke dersom utgiftene dekkes gjennom andre ordninger.

tes til rekruttering av personer med tilretteleggingsbehov. Tilskuddsmidlene går hovedsakelig til innkjøp av personlig utstyr, nødvendige arbeids-hjelpemidler og kurs og kortere opplæring som er nødvendig for arbeidet. Tilskuddet forvaltes av NAV-kontorene, og skal dekke faktiske og dokumenterte utgifter til den godkjente tilretteleggingen hos arbeidsgiver opp til et maksimaltakk.

Oxford Research (2019) har evaluert inkluderingsstilskuddet. Evalueringen viser at virksomhetene som har benyttet tilskuddet i hovedsak har gode erfaringer. Over halvparten av virksomhetene mener at tilskuddet har senket terskelen for å tilrettelegge på arbeidsplassen og for å ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov.<sup>13</sup>

Bruken av inkluderingsstilskudd har økt gradvis, og i 2023 var det om lag 700 brukere i gjennomsnitt hver måned. At ordningen ikke brukes mer kan skyldes manglende kjennskap til ordningen blant arbeidsgivere, usikkerhet om hva som kan innvilges og i hvilken grad det kan utøves skjønn i regelverket.<sup>14</sup> Det kan også være krevende å vurdere når arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er oppfylt og når mulighet for inkluderingsstilskudd utløses. Målgruppen er derfor presisert i regelverk og retningslinjer.

<sup>13</sup> Oxford Research (2019). *Evaluering av tilretteleggingsordningene. Sluttrapport fra evalueringen av tilretteleggingsordningene Inkluderingsstilskudd og Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd*. Kristiansand.

<sup>14</sup> Proba samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*. Rapport 2018:12. Oslo.

*Funksjonsassistanse i arbeidslivet* gjør det mulig for flere arbeidsgivere å beholde eller ansette personer med fysiske utfordringer. Ifølge en rapport fra Uloba ser ordningen ut til å bidra effektivt til at en del personer med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid.<sup>15</sup>

Økt informasjon om ordningen har trolig ført til flere søknader de senere årene. Antall brukere har økt fra rundt 290 i gjennomsnitt i 2019 til 340 i 2023. På bakgrunn av dette er bevilgningen økt i 2024.

*Stønad til arbeids- og utdanningsreiser* (AU-reiser) er en rammefinansiert stønadsordning etablert i 2014 til personer med forflytningsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne. Stønad til AU-reiser har gradvis økt i omfang til om lag 900 brukere i gjennomsnitt i 2023. En evaluering fra Nordlandsforskning i 2020 viser at erfaringene fra brukerne er positive, og de har også vurdert at ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Evalueringen indikerer at stønad til arbeids- og utdanningsreiser kan være avgjørende for at brukere skal kunne være i arbeidslivet.<sup>16</sup> Det framgår av evalueringen at ordningen er lite kjent blant potensielle brukere, og det pekes på behov for mer fleksibilitet i regelverket. Departementet har vurdert og fulgt opp aktuelle forslag overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er bevilget 90,7 mill. kroner til ordningen i saldert budsjett for 2024.

*Tilskudd til ekspertbistand* er et virkemiddel i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), etablert i 2019. Ekspertbistand kan gis til en arbeidsgiver i enkeltsaker der en arbeidstaker har lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær. Årlig har det vært bevilget om lag 50 mill. kroner til ordningen, men budsjetttrammen har ikke vært fullt utnyttet.

En evaluering fra 2022 viser at til tross for gjennomført informasjonsarbeid, var kjennskapen til ordningen blant arbeidsgivere lav.<sup>17</sup> En ny evaluering fra juni 2024 finner at bruken av ordningen har økt, men det er store variasjoner mellom fylker og bransjer. Kjennskapen til ordningen er likevel fortsatt relativt lav. De fleste arbeidsgivere og arbeidstakere som har benyttet ordningen opplever at ekspertbistanden har bidratt til å avklare situasjo-

nen og finne løsninger. Det pekes også på at ekspertbistand kan bidra til å styrke arbeidsgivers arbeidsmiljøkompetanse.<sup>18</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet har i samråd med partene i arbeidslivet etablert en referansegruppe som skal vurdere mulige tiltak for å gjøre tilskuddsordningen bedre kjent og slik bidra til at ordningen blir tatt i bruk i større omfang.

Tilrettelegging og hjelpemidler for at flere skal kunne jobbe krever et godt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgivere, den enkelte bruker, tillitsvalgte og sykmelder, som oftest fastlegen.

De rammefinansierte tilretteleggingsordningene er relativt små, men vurderes å være viktige for å kunne inkludere de spesifikke målgruppene i arbeidslivet.

Regjeringen vil styrke arbeidsgiveres muligheter til å inkludere flere ved at arbeidsgivere får økt kunnskap om tilgjengelige hjelpemidler og tilrettelegging. Det er viktig at arbeidsgivere kjenner til mulighetene for tilretteleggingsbistand fra Arbeids- og velferdsetaten og aktuelle ordninger. Arbeids- og velferdsetaten har den senere tid etablert digitale løsninger som bidrar til dette. I digital avtaleløsning for individuelle tiltak er det egne punkter om tilrettelegging og oppfølging som alle parter vurderer og godkjenner før et tiltak iverksettes. Det erstatter det som tidligere var tilretteleggings- og oppfølgingsavtale.

Tilretteleggingsordningene retter seg primært mot ulike former for fysiske tilretteleggingsbehov og barrierer. Andre tilretteleggingsbehov krever andre virkemidler, for eksempel arbeidsmarkedstiltak med oppfølgingsbistand, tilpasning av arbeidsoppgaver og arbeidstid. Slike virkemidler vurderes i de neste avsnittene.

## 5.4 Styrke midlertidige arbeidsmarkedstiltak i arbeidslivet

Arbeidsplasser i det ordinære arbeidsmarkedet er sentrale arenaer for utprøving og læring, og kan gi flere innpass i og en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Tradisjonelt har arbeidsmarkedstiltak vært rettet inn mot arbeidssøkere og deres behov. Det siste tiåret har det også blitt lagt mer vekt på å bruke etterspørselsorienterte virkemidler, dvs. tiltak som involverer arbeidsgivere og knyttes til behov for arbeidskraft. Evalueringer viser at

<sup>15</sup> Uloba (2022). *Barrierebryteren funksjonsassistanse*. NAV Hjelpemiddelcentral sin forvaltning av funksjonsassistanse i arbeidslivet. En dokumentasjonsrapport. Drammen.

<sup>16</sup> Bardal, K.G., Bliksvær, T., Fabritius, M.K. og Solvoll, G. (2020). *Muligheten til å leve et normalt liv*. Evaluering av arbeids- og utdanningsreiser. Bodø: Nordlandsforskning.

<sup>17</sup> Oslo Met og Proba samfunnsanalyse (2022). *Evaluering av tilskudd til ekspertbistand*. Rapport 2022:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>18</sup> Oxford Research og Proba samfunnsanalyse (2024). *Evaluering av tilskudd til ekspertbistand*. Rapport 2024:6. Kristiansand: Oxford Research.



arbeidsmarkedstiltak har større effekt jo mer de likner på et ordinært arbeidsforhold.<sup>19</sup> Det er derfor et mål at ordinært arbeidsliv i større grad benyttes som tiltaksarena.

Typiske midlertidige arbeidsmarkedstiltak som gjennomføres fullt ut hos arbeidsgivere er lønnstilskudd, arbeidstrening og mentortiltak. Midlertidige arbeidsmarkedstiltak som gjennomføres delvis i bedrift og delvis hos leverandør er oppfølgingstiltak, arbeidsforberedende trening og i noen grad arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og fag- og yrkesopplæring innenfor opplæringstiltaket. Opplæringstiltak omtales i kapittel 4. I tillegg er det enkelte andre mindre tiltak som gjennomføres i arbeidslivet, men som ikke behandles nærmere her. Tabell 5.1 gir en samlet oversikt.

#### 5.4.1 Legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd

Midlertidig lønnstilskudd er en økonomisk støtte til arbeidsgiver for å dekke deler av lønnen til en arbeidstaker. Den ansatte har ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Tilskuddet kan gis i inntil ett år for arbeidssøkere og i inntil to år for personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaksdeltakeren kan ansettes i en midlertidig eller fast stilling, på hel- eller deltid, i en offentlig eller privat virksomhet, og skal utføre ordinære arbeidsoppgaver.

For å unngå at lønnstilskudd innebærer subsidiert ansettelse av personer som uansett ville fått jobb på ordinære vilkår, må tilskuddet rettes mot personer som har særlig store problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. Tilskuddet skal redusere arbeidsgivers usikkerhet knyttet til slike ansettelser. Midlertidig lønnstilskudd kan også gis til arbeidsgivere som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører en behovs- eller arbeidsevnevurdering før midlertidig lønnstilskudd innvilges.

Bruk av midlertidig lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne eller arbeidssøkere som har særskilte problemer med å komme i jobb, kan kreve tett oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen, for eksempel ved hjelp av mentortiltaket. For at sysselsettingen skal bli varig, kan det også i noen tilfeller være nødvendig med oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten og samti-

dig innsats for å heve den enkeltes kompetanse, eller for å forbedre helsen. Lønnstilskudd kombinert med opplæring og en ambisjon om fast ansettelse kan øke sjansen for at tiltaket blir vellykket.

Dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevnen, kan arbeidstakeren tilsettes midlertidig i hele eller deler av tiltaksperioden. Mulighet for fast ansettelse skal vurderes fortløpende. Økt bruk av lønnstilskudd for personer som i utgangspunktet står lengre unna arbeidslivet kan tilsi økt behov for slik utprøving i midlertidig stilling etter individuelle vurderinger.

I en kunnskapsoversikt over effekter av arbeidsmarkedstiltak basert på erfaringer fra Norge, peker von Simson (2023) på at lønnstilskudd har nærmest utelukkende positive resultater på overgang til ordinær jobb og er det arbeidsmarkedstiltaket som gir best resultater. Lønnstilskudd kan imidlertid også fortrenge andre arbeidstakere eller medføre dødvektstap, som innebærer at personen ville blitt ansatt uavhengig av støtte. For å minimere slike utilsiktede effekter, bør lønnstilskudd rettes inn mot personer som i utgangspunktet har dårlige jobbsjanser. Internasjonale studier peker også på at lønnstilskudd ser ut til å ha mindre fortrenningseffekter når saksbehandler fungerer som en portvokter, dvs. vurderer og godkjenner bruken av tiltaket i det enkelte tilfellet til forskjell fra mer rettighetsbaserte ordninger, der saksbehandler ikke har en slik rolle.<sup>20</sup>

En områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak og en ny, samlet effektevaluering av en rekke tiltak fra Oslo Economics finner at særlig lønnstilskudd er samfunnsøkonomisk lønnsomt.<sup>21</sup>

Sverige har gjennom mange år brukt lønnstilskudd i langt større omfang enn Norge. Sysselsetningsutvalget anbefalte i NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* økt bruk av midlertidig lønnstilskudd.

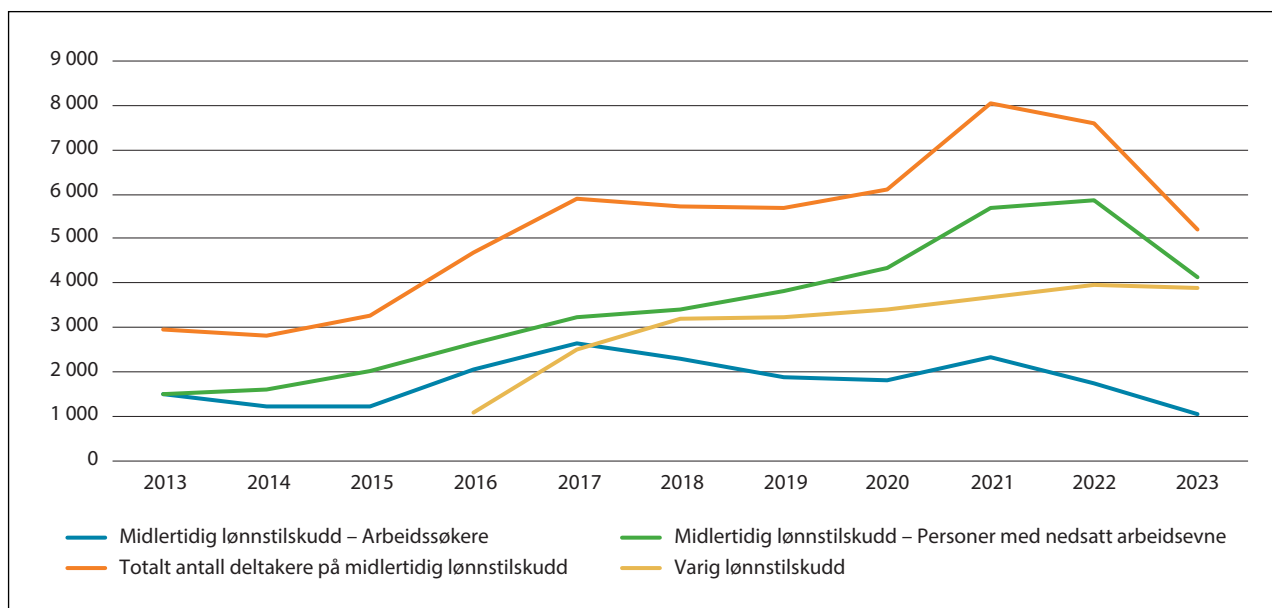
<sup>20</sup> von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiviseringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Eksempler på forskning som har sett på fortrenningseffekter og dødvektstap er Lesner, R.V. (2019). *A literature review on the effectiveness of employer targeted disability employment policies*. Digitalt vedlegg til NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og Lombardi, S., Skans, O.N. og Vikström, J. (2018). *Wage subsidies, job displacement and Swedish firms: A comparison between policy systems*. IFAU working paper, 2018:6.

<sup>21</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

<sup>19</sup> von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiviseringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 5.2 Utvikling i gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per måned på lønnstilskudd. Årsgjennomsnitt. 2013–2023

Varig lønnstilskudd ble innført som nasjonalt tiltak i 2016. Alle deltakere på varig lønnstilskudd har nedsatt arbeidsevne. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I 2019 ble det innført et standardisert lønnstilskudd som erstattet individuell utmåling av lønnsrefusjonen.<sup>22</sup> Hensikten var å legge til rette for at ordningen skulle bli lettere å bruke, og at flere kan innvilges lønnstilskudd. Arbeids- og velferdsstaten erfarer at overgangen til standardiserte tilskudd har fungert etter hensikten. Nivået på tilskuddssatsene er fastsatt slik at arbeidsgiveres lønnsutgifter ikke overkompenseres.

Etter forenklingene i 2019 økte bruken av midlertidig lønnstilskudd i tråd med intensjonen, men fra siste del av 2022 ble antall tiltaksdeltakere redusert. I gjennomsnitt for hele året var det i 2023 om lag 5 200 arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som deltok på tiltaket hver måned. Fra andre halvår 2023 har bruken av midlertidig lønnstilskudd igjen økt, en utvikling som har fortsatt inn i 2024. I 1. tertial 2024 var det rundt 7 000 deltakere på midlertidig lønnstilskudd, en økning på nær 2 300 deltakere sammenliknet med 1. tertial 2023. Nivået er betydelig høyere enn ti år tidligere, se figur 5.2. Utviklingen fra 2021 må blant annet ses i sammenheng med reduserte budsjettammer, og at lønnstilskudd har

relativt høy kostnad per måned sammenliknet med de fleste andre arbeidsmarkedstiltak. Det er også lettere å justere nivået på midlertidig lønnstilskudd enn tiltak som er bundet av lengre avtaleperioder, for eksempel varig lønnstilskudd og arbeidsforberedende trening (AFT). Varig lønnstilskudd omtales nærmere i avsnitt 5.5.3.

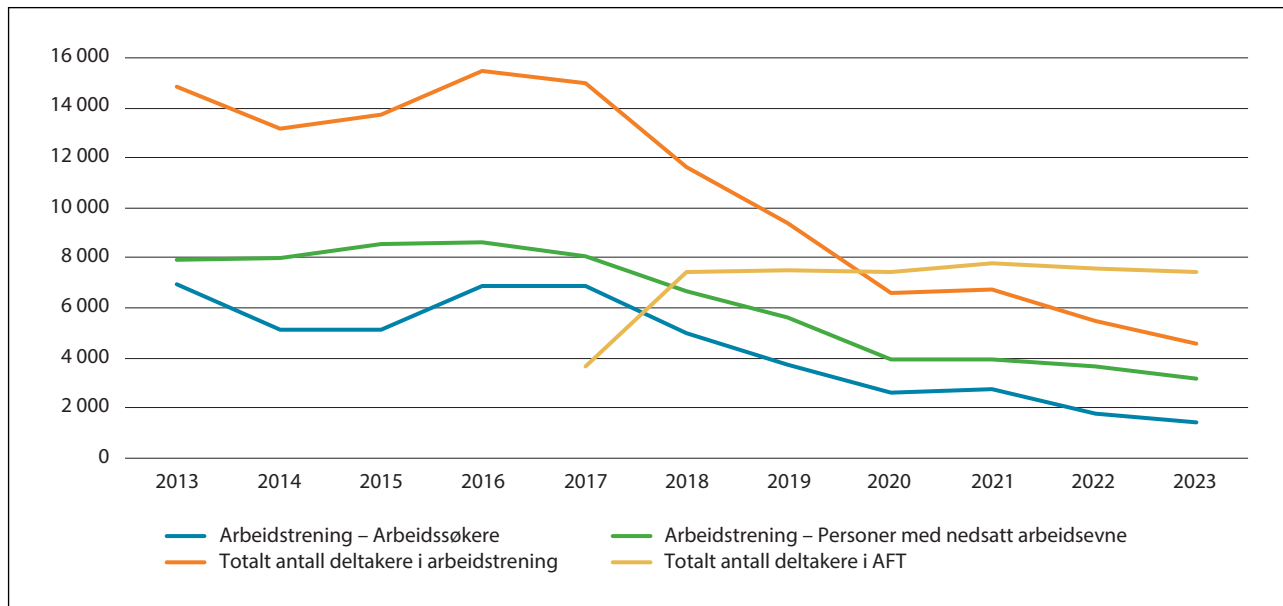
Lønnstilskudd benyttes i liten grad i offentlig sektor. De siste årene er det gjort flere grep for økt inkludering i offentlig sektor, som blant annet åpner for bruk av lønnstilskudd. Innsatsen vil følges opp ytterligere.

Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd blant annet ved å gjennomføre et forsøk med langvarig lønnstilskudd for utsatte unge. Regjeringen tar også sikte på å gjennomføre et forsøk med økt bruk av lønnstilskudd ved ansettelse i kommunene. Forsøkene omtales nærmere i avsnitt 5.5.3 og 5.6.3.

#### 5.4.2 Målrettet bruk av arbeidstrening

Arbeidstreningstiltaket innebærer ingen ansettelse og arbeidsgiver er heller ikke forpliktet til ansettelse i etterkant av tiltaket. Det gir relativt lav terskel for å ta tiltaket i bruk. Tidligere evalueringer av arbeidstreningstiltaket har vist at den svake forpliktelsen for arbeidsgivere økte risikoen for at tiltaksdeltaker ble gående fra tiltak til tiltak uten utsikter til ansettelse. Enkelte arbeidsgivere betraktet praksisdeltakerne som «gratis arbeids-

<sup>22</sup> Lønnstilskuddet dekker 40 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil seks måneder, og deretter 30 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne dekker lønnstilskuddet 60 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil tolv måneder, og deretter 50 prosent. Refusjonsgrunnlaget består av utbetalt lønn, feriepenger, arbeidsgiveravgift og innskudd til obligatorisk tjenestepensjon.



Figur 5.3 Utvikling i gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per måned på arbeidstrening og AFT. Årgjennomsnitt. 2013–2023

Tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet endret navn til arbeidstrening med noen endringer i 2016. Arbeidsforberedende trening (AFT) ble innført i 2016. AFT er kun for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidstrening og AFT er to forskjellige tiltak, men i Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikk tilhører begge kategorien arbeidspraksis.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

kraft».<sup>23</sup> På bakgrunn av dette, samt forskning som viste svake effekter på overgangen til arbeid,<sup>24</sup> ble det gjort en rekke endringer i tiltaket i 2017. Det ble stilt krav om avklaring av formål og tettere oppfølging av deltakeren underveis. Siden da er omfanget av tiltaket betydelig redusert, i tråd med at tiltaket skulle brukes mer målrettet. Figur 5.3 viser at i 2023 var det i gjennomsnitt rundt 4 600 deltakere i tiltaket arbeidstrening hver måned mot om lag 15 000 i 2016. Om lag to tredeler av tiltaksdeltakerne hadde nedsatt arbeidsevne, mens en tredel var arbeidssøkere i 2023. Den relative nedgangen over tid er noe større for arbeidssøkere.

En kartlegging fra Oslo Economics i 2023 viser at arbeidstreningstiltaket brukes ut ifra ulike individuelle mål for brukerne. Mange av deltakerne står i utgangspunktet ikke så langt unna arbeidslivet, og for disse er formålet at de skal få jobb kort tid etter tiltaket, enten der de gjennom-

fører arbeidstrening, eller hos en annen arbeidsgiver. Tiltaket brukes også i noen grad til språkkopplæring som kan bidra til at innvandrere får bedret sine språkferdigheter gjennom praktisk utøvelse, og at de får trening i å delta i norsk arbeidsliv. For brukere som står langt unna arbeidslivet, kan arbeidstrening benyttes for å avklare arbeidsevne, eller i forkant av et opplæringsløp. Før oppstart registrerer NAV-veileder formålet med tiltaket i den digitale avtalen forankret hos deltaker og arbeidsgiver. Det vanligste formålet er at deltakeren skal få arbeidserfaring. Arbeidstrening brukes også ofte i en utprøvsperiode før midlertidig lønnstilskudd.

Kartleggingen viser at for de fleste virksomheter er samfunnsansvar en del av motivasjonen for å ta inn deltakere i arbeidstrening. Mange arbeidsgivere påpeker at samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten og etatens oppfølging av deltakeren underveis, er avgjørende for å lykkes med tiltaket. Det er særlig viktig at Arbeids- og velferdsetaten kjenner godt til både arbeidsgiver og bruker, slik at de kan sørge for god jobbmatch.<sup>25</sup> Samtidig understrekes det i effektevalueringen fra Oslo Economics at NAV-veilederes opp-

<sup>23</sup> Djuve, A. (2007). *Vi får jo to ekstra hender – Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Oslo: Fafo.

Friberg, J. og Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidskrift for samfunnsforskning*. 2016:57.

<sup>24</sup> von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiviseringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud*. Norske erfaringer. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>25</sup> Oslo Economics (2023). *Kvalitativ undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening. Delrapport 1*. Oslo.

følgning av arbeidsgiver og deltaker er viktig, og bør trolig vektlegges i enda større grad.<sup>26</sup>

Innstrammingerne i 2017 synes å ha gjort tiltaket mer effektivt. Både nevnte effektevaluering av arbeidstreningstiltaket og en bred effektevaluering av arbeidsmarkedstiltak viser at arbeidstreningstiltaket etter endringene gir positiv effekt på overgang til jobb, og er samfunnsøkonomisk lønnsomt.<sup>27</sup> Bedre avklaring av formål, tettere oppfølging og mer målrettet bruk av tiltaket synes å ha vært vellykket.

### 5.4.3 Økt vekt på oppfølgingstiltak

Ulike typer oppfølgingstiltak kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby ordinært.

*Mentortiltaket* innebærer at en ansatt i ordinær virksomhet bruker tid på praktisk bistand, veiledning og opplæring i arbeidsrelaterte ferdigheter for en person som er på arbeidsmarkedstiltak i virksomheten. Det kan være arbeidstrening, opp-

læring, sommerjobb eller lønnstilskudd. Det gis et tilskudd til arbeidsgiver for antall timer avtalt for mentoroppgaven.

Om lag 85 prosent av deltakerne i mentortiltaket har nedsatt arbeidsevne. Ifølge en evaluering utført av Oxford Research (2018) er brukerne en sammensatt gruppe som kan ha både fysiske og psykiske utfordringer. I de fleste tilfellene er mentorene på ledernivå i virksomheten, men det er også mange mentorer som er erfarne ansatte. I noen få tilfeller benyttes eksterne mentorer.<sup>28</sup> Både denne evalueringen og en evaluering fra Arbeidsforskningsinstituttet (2019) viser at tiltaket oppleves som positivt for alle involverte aktører. Samtidig er det behov for å gjøre tiltaket bedre kjent blant arbeidsgivere.<sup>29</sup>

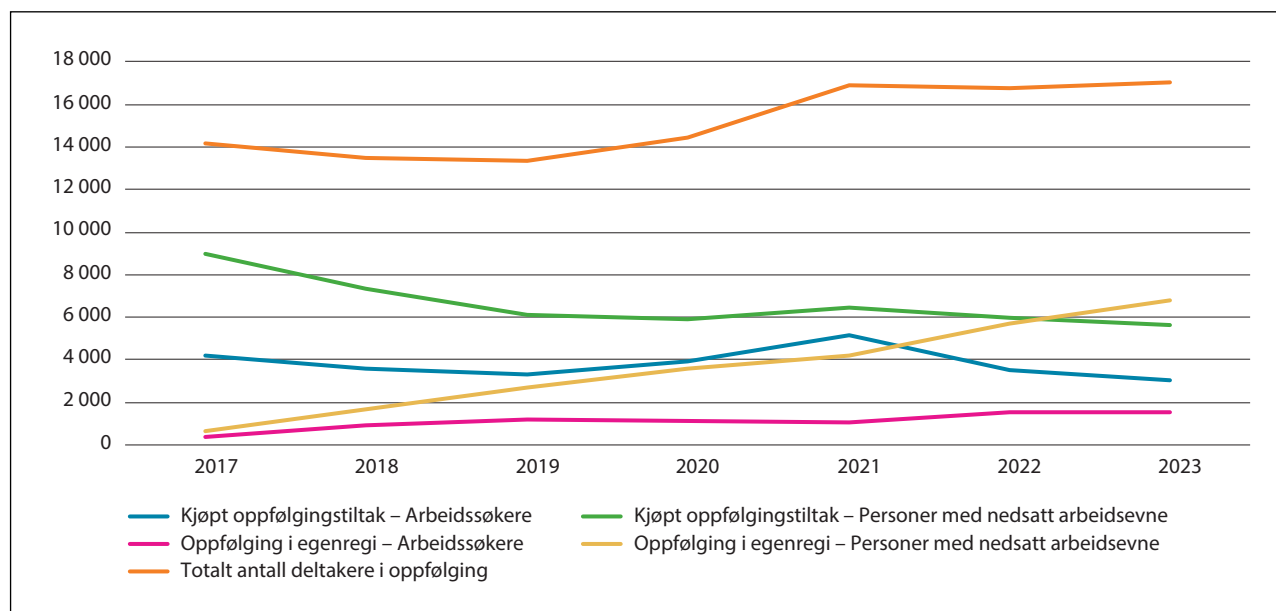
En ny evaluering fra Arbeidsforskningsinstituttet indikerer at mentor kan spille en avgjørende rolle for arbeidssøkers inkludering og mestring på arbeidsplassen. Tett og godt samarbeid mellom NAV-veileder og mentor, fører til at både arbeidsplassen og NAV-kontoret utvikler sin inklude-

<sup>26</sup> Oslo Economics (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening. Delrapport 2.* Oslo.

<sup>27</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak.* Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

<sup>28</sup> Oxford Research (2018). *Gode erfaringer. Sluttrapport fra evaluering av mentortiltaket.* Kristiansand.

<sup>29</sup> Arbeidsforskningsinstituttet (2019). *Arbeidsinkludering og mentor.* Delrapport 2. Rapport 2019:4. Oslo.



Figur 5.4 Utvikling i gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per måned som mottar oppfølgingstiltak. Årgjennomsnitt. 2017–2023

Kjøpt oppfølgingstiltak inkluderer anskaffet oppfølging, mentor, jobbklubb og digital oppfølging/jobbklubb. Oppfølgingstiltak i egenregi inkluderer arbeid med støtte (tidligere kalt utvidet oppfølging), utvidet oppfølging i opplæring, individuell jobbstøtte og individuell jobbstøtte for unge (IPS ung). Statistikken er justert slik at tiltaksdeltakere kun telles én gang, selv om det er mulig å delta på flere tiltak samtidig. Tellingen følger en fast prioriteringsrekkefølge, og dermed vil kun en andel av de faktiske tiltaksdeltakerne være representert i figuren. En evaluering fra Oslo Economics (2024) indikerer at i underkant av 10 prosent av tiltaksløpene gjennomføres som tiltakskombinasjon.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### Boks 5.4 Metoder i oppfølgingstiltak

Oppfølgingstiltak følger i hovedsak metoden *Supported Employment* (SE), der *Individual Placement and Support* (Individuell jobbstøtte/IPS) er en variant.

SE-metodikken fokuserer på rask utplassering i ordinært arbeidsliv kombinert med tett oppfølging av en jobbspesialist før og under arbeidsforholdet. Metodikken bygger blant annet på tett kontakt mellom deltaker og jobbspesialist, kartlegging av deltakers jobbønsker og bistandsbehov, jobbutvikling og opplæring på

eller utenom arbeidsplassen. SE-metodikken benyttes i tiltaket arbeid med støtte og i anskaffet oppfølgingstiltak. Arbeid med støtte i Arbeids- og velferdsetatens egenregi erstattet utvidet oppfølging i 2023.

IPS er en spesialisering av SE som retter seg mot personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer. Det er tett samarbeid mellom helsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, og jobbspesialisten inngår i et tverrfaglig behandlingsteam.

ringskompetanse. Effektiv bruk av mentortiltaket forutsetter videre at NAV-veileder har kompetanse på arbeidsinkludering, og at denne kompetansen utvikles og deles med mentor og arbeidsplass gjennom tett oppfølging og samarbeid i inkluderingsprosessen.<sup>30</sup>

Omfanget av mentortiltaket har økt relativt mye fra innføringen av tiltaket i 2012. I 2023 var det i gjennomsnitt om lag 1 400 deltakere på tiltaket. Evalueringen fra Oxford Research viser at om lag halvparten av kandidatene kom i jobb etter endt mentortiltak, inkludert jobber med lønnskudd. Det er likevel vanskelig å fastslå en årsaksammenheng mellom tiltaket og ansettelse, særlig fordi mentor ofte kombineres med andre tiltak.

Det er et potensial for å øke bruken av mentortiltaket i kombinasjon med andre tiltak. Inntak skal baseres på individuelle vurderinger av behov og forutsetninger, men det hindrer ikke at flere plasser med mentortiltak kan vurderes og koordineres av etaten ved inkludering av tiltaksdeltakere i virksomheter. En begrensning er at mentortiltaket budsjettmessig kan være relativt kostnadskravende, avhengig av antall timer som kompenseres.

Arbeids- og velferdsetaten kan videre kjøpe *oppfølgingstiltak* fra eksterne tiltaksarrangører eller tilby oppfølgingstiltak selv. Dette er tiltak med tiltaksarrangører eller jobbspesialister fra Arbeids- og velferdsetaten som også bistår arbeidsgiver i oppfølging av tiltaksdeltaker og tilrettelegging.

*Det anskaffede oppfølgingstiltaket* ble etablert i 2008. Anskaffet oppfølgingstiltak gjennomføres av

eksterne tiltaksleverandører på oppdrag for Arbeids- og velferdsetaten. *Oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi* er trappet opp siden det ble etablert som tiltak i 2017.

Antall deltakere på et av oppfølgingstiltakene i figur 5.4 økte fra rundt 13 500 deltakere i gjennomsnitt per måned i 2018, til over 17 000 i 2023. Økningen skyldes opptrapping av oppfølgingstiltak i etatens egenregi mens bruken av det anskaffede oppfølgingstiltaket er redusert de senere årene.<sup>31</sup>

En bred effektevaluering fra Oslo Economics viser at anskaffet oppfølgingstiltak ikke har effekt og at oppfølgingstiltak i egenregi (utvidet oppfølging) har en positiv effekt på arbeidstilknytning det første året etter oppstart i tiltaket. Begge har positive effekter andre og tredje året. For oppfølgingstiltaket er de positive effektene i år to og tre noe mindre enn for utvidet oppfølging (arbeid med støtte). Rapporten indikerer at oppfølgingstiltak i egenregi er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn anskaffet oppfølgingstiltak.<sup>32</sup>

Regjeringen vil vurdere å styrke oppfølgings-tiltak i egenregi. Det vil kunne medføre at ressurser vriss ytterligere fra anskaffet oppfølgingstiltak til oppfølgingstiltak i egenregi. Samtidig er det fortsatt viktig å opprettholde et levedyktig leverandørmarked som også gir muligheter for å benytte ideelle og mindre aktører.

<sup>30</sup> Arbeidsforskningsinstituttet (2024). *Fra rutinebasert til reflektert praksis*. Rapport 2024:7. Oslo.

<sup>31</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

<sup>32</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

Opptappingen av oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi de siste årene aktualiserer behovet for en nasjonal evaluering, der det blant annet kan være aktuelt å sammenlikne oppfølgingstiltak i egenregi med kjøpte oppfølgingstiltak.

#### 5.4.4 Bedre bruk av arbeidsforberedende trening

Arbeidsforberedende trening (AFT) tilbys av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv er ett av flere elementer i AFT. AFT kan i tillegg bestå av blant annet avklaring, utprøving av arbeidsevne, arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø og tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse, se også kapittel 4. Tiltaket ble etablert i 2016. Det var rundt 7 500 deltakere i gjennomsnitt i 2023. Omfanget har vært stabilt siden 2018, se figur 5.3.

Ulike studier av AFT viser noe forskjellige resultater og funn. Oslo Economics gjennomførte i 2020 en kartlegging av erfaringer med AFT.<sup>33</sup> Gjennomgangen viser at deltakere og arrangører i all hovedsak vurderer innretningen av tiltaket som bra. Kartleggingen viser samtidig at det er stor variasjon i hva som tilbys i tiltaket og i hvilken grad tiltaksbedriftene tilbyr oppfølging i ordinære virksomheter. Det er også store variasjoner i kvalitet og resultater.

En evaluering gjennomført av Frischsenteret og Proba konkluderer med at AFT har en positiv effekt.<sup>34</sup> Tiltaket har i større grad enn forløperne arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) økt overgangen til arbeid og utdanning. De finner likevel at tiltaket samfunnsøkonomisk er mindre effektivt enn en «tiltaks pakke» bestående av andre relevante tiltak, som arbeidstreningstiltaket, oppfølgingstiltak og AMO-kurs. En nyere effektevaluering fra Oslo Economics finner i utgangspunktet ikke positive effekter av AFT og at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Forskjellene mellom de to studiene kan skyldes ulike utvalg og metoder. I evalueringen fra Oslo Economics gjennomføres en robusthetsanalyse som innebærer at utvalgene blir likere i de to eva-

<sup>33</sup> Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport 2020:73. Oslo.

<sup>34</sup> Berg, H., Gleinsvik, A., Golombek, R., Røed, K., Staalesen, P.D., Vestøl, G.M. og Zhang, T. (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo: Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse.

lueringene. Den viser en positiv effekt på arbeidstilknytning på lengre sikt for AFT, men fortsatt negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapporten peker på at det ikke er åpenbart hvilke estimater som er mest troverdige. Det synes å knytte seg større usikkerhet til resultatene for AFT enn for andre tiltak. Samtidig innebærer AFT store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader sammenliknet med andre tiltak. Ifølge rapporten framstår det fornuftig å være mer varsom med bruken av AFT enn andre tiltak.<sup>35</sup>

Evalueringene vil inngå som grunnlag for å vurdere tiltakets omfang og innretning. Samtidig kan endringer bidra til bedre målretting av tiltaket. En aktuell problemstilling er at det innenfor dagens regelverk for AFT ikke er anledning til å gi oppfølging etter at deltakeren er ansatt og mottar lønn. Det ordinære arbeidslivet stiller flere krav og overgangen fra tiltak til lønnet arbeid er derfor en kritisk fase. Både arbeidsgivere og deltakere kan derfor ha behov for oppfølging i denne overgangsperioden, også etter ansettelse. Problemstillingen vurderes i sammenheng med andre relevante arbeidsmarkedstiltak i neste avsnitt.

#### 5.4.5 Behov for oppfølging etter ansettelse

Inkludering kan bidra til positivt mangfold og dekke arbeidskraftsbehov hos arbeidsgiver. Samtidig vil relasjonen mellom arbeidsgiver og den enkelte utvikles gjennom en god inkluderingsprosess. Bedrifter har signalisert behov for økt støtte når de ansetter personer med ekstra tilretteleggings- og/eller oppfølgingsbehov som har vært utenfor arbeidslivet. Det kan blant annet være behov for oppfølging etter formidling, slik at arbeidsgiver ikke opplever å bli stående alene i inkluderingsarbeidet. Oppfølging i overgangen til arbeid kan gjøre det lettere for deltakere å beholde arbeid, også på lang sikt.

Arbeidsgiver har tilretteleggingsplikt overfor sine ansatte, men ikke overfor de som ønsker seg inn i arbeidslivet. Arbeidsgivere kan derfor vegre seg for å ansette personer med tilretteleggingsbehov. Derfor har Arbeids- og velferdsetaten et særlig ansvar. Det er samtidig et spørsmål hvor intensiv og langvarig bistanden bør være, særlig når det gjelder bistand i etterkant av ansettelse.

Arbeids- og velferdsetaten kan tilby oppfølging etter ansettelse innenfor rammen av dagens tiltaksregelverk. Etaten har handlingsrom til å vur-

<sup>35</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.



dere i hvilken grad relevante tiltak bør benyttes til dette formålet. Det kan blant annet gjøres i form av direkte tilskudd til mentor hos arbeidsgiver, ved bruk av tiltaksarrangører eller jobbspesialister innenfor oppfølgingstiltak, eller som ordinær oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten uten at det er organisert som et tiltak.

Det er grunn til å anta at intensiteten i oppfølgingen av brukerne i gjennomsnitt avtar over tid. Dersom man ønsker å øke bruken av oppfølgings tiltak etter ansettelse, kan man variere og trappe ned bistanden, herunder den økonomiske kompensasjonen, over tid. Mentortiltaket er eksempel på et tiltak der det gis tilskudd for antall timer avtalt for oppfølgingen, i hovedsak basert på virksomhetens egne ansatte.

Både tiltaksarrangører og Arbeids- og velferdsetaten peker på at mange deltakere i arbeidsforberedende trening (AFT) vil ha behov for oppfølging i etterkant av ansettelse. Det kan i dag gjøres ved bruk av ovennevnte oppfølgings tiltak og mentortiltaket. Per i dag er det, som nevnt, ikke anledning til å tilby oppfølging gjennom AFT etter ansettelse. For den enkelte AFT-deltaker kan det oppleves som mer sømløst å bli fulgt opp av samme tiltaksarrangør etter ansettelse hos en arbeidsgiver.

Tiltak basert på standardiserte tilskudd som dagens AFT, kan imidlertid gi mindre presis kompensasjon enn for eksempel tiltak med timebasert finansiering, blant annet fordi det kan være krevende å tilpasse tilskuddet til den faktiske ressursinnsatsen. Evaluering fra Oslo Economics viser at det kan variere i hvilken grad tilskuddsordningen for AFT medfører overkompensasjon eller underkompensasjon.<sup>36</sup> Dette, sammen med at tiltaket er relativt kostnadskrevende, kan tale for å vurdere en mer egnet finansiering dersom det er aktuelt å åpne for oppfølging i etterkant av ansettelse innenfor AFT-tiltaket.

Regjeringen vil vurdere endringer som kan øke nytten av AFT, herunder om det bør kunne gis oppfølging også etter at tiltaksdeltakeren er ansatt.

Det er videre aktuelt å se på innretning av oppfølgingsbistand og tiltak i sammenheng med nylige evalueringer, faglig grunnlag for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes og under hvilke forutsetninger de ulike framskaffelsesmetodene for arbeidsmarkedstiltak bør benyttes.<sup>37</sup> Dette omtales nærmere i kapittel 7.

<sup>36</sup> Oslo Economics (2023). *Evaluering av tilskudd til arrangører av varig tilrettelagt arbeid og arbeidsforberedende trening*. Rapport 2023:97. Oslo.

Regjeringen vil innhente mer systematisk kunnskap om hvem som faller ut av jobb etter å ha blitt formidlet via Arbeids- og velferdsetaten, hva som skal til for at de blir stående i arbeidslivet og hva arbeidsgiver og arbeidstaker trenger for å få til en mer stabil tilknytning i arbeidslivet. Det er igangsatt forskningsprosjekter for å få økt kunnskap om disse problemstillingene.<sup>38</sup>

#### 5.4.6 Økt rom for målrettet kjeding av tiltak og kombinasjoner av tiltak

Arbeidsmarkedstiltak senker barrierer for inkludering i arbeidslivet i ulik grad og på ulike måter. Arbeidstreningstiltaket og lønnstilskudd gjennomføres i sin helhet hos en arbeidsgiver. Midlertidig lønnstilskudd krever ansettelse og har dermed en høyere terskel for å bli tatt i bruk enn arbeidstreningstiltaket, som innebærer mindre forpliktelser for arbeidsgiver. Lavere direkte overgang til jobb for arbeidstreningstiltaket sammenliknet med lønnstilskudd må ses i sammenheng med at tiltaket kan ha andre formål, som avklaring, arbeidsutprøving eller overgang til utdanning.

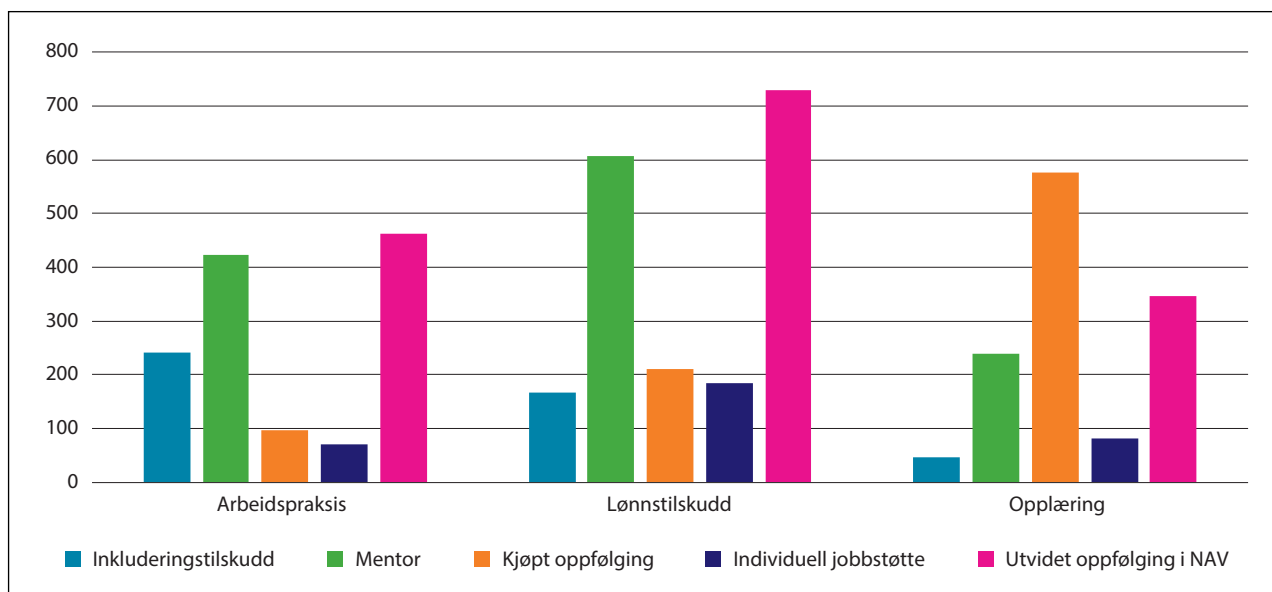
Arbeidstreningstiltaket krever målretting og oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten for å kunne gi resultat i form av overgang til jobb, eventuelt som et tiltak i en *planlagt tiltakskjede*. En planlagt kjeding av tiltak innebærer at flere tiltak settes sammen i en rekkefølge basert på individuell vurdering av den enkelte brukers behov og forutsetninger, samt muligheter for å komme i arbeid. Det kan ses på som en trappetrinnsprosess, der bruker gradvis oppnår tettere tilknytning til arbeidslivet.

Slik målrettet kjeding av arbeidsmarkedstiltak hos arbeidsgiver kan bidra til å senke barrierer for ansettelse. Oslo Economics (2024) viser at omfanget av tiltakskjeding har vært stabil i mange år og utgjør nesten 20 prosent av tiltaksløpene. De fleste kjedene består av to tiltak. Mest utbredt er arbeidstrening etterfulgt av midlertidig lønnstilskudd. Evalueringen finner at de fleste av tiltakskjedene har lave eller negative effekter på deltakernes jobbsannsynlighet det første året etter oppstart i tiltaket, men positive effekter de to

<sup>37</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CMS Kluge (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

<sup>38</sup> Ett av disse prosjektene gjennomføres av Fafo. Prosjektet *Engaging workplaces: a social partners perspective on youth activation* skal skaffe ny kunnskap om hvordan sårbare unge arbeidssøkere kan sikres varig arbeid.





Figur 5.5 Vanligste kombinasjoner av ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak. Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere i 2022

Noen personer kan kombinere mer enn to tiltak. Kategorien arbeidspraksis inkluderer tiltakene arbeidstrening og arbeidsforberedende trening. Mentortiltaket er her skilt ut fra annen kjøpt oppfølging (anskaffet oppfølging, jobbklubb og digital oppfølging/jobbklubb).

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

etterfølgende årene. Fordi tiltakskjedning kan være enten planlagt eller uplanlagt, er det imidlertid vanskelig å tolke resultatene.<sup>39</sup> En undersøkelse fra OsloMet viser at sannsynligheten for overgang til arbeid øker hvis deltakere med nedsett arbeidsevne har vært innom arbeidspraksis eller et opplæringstiltak forut for midlertidig lønnstilskudd.<sup>40</sup>

Terskelen for å inkludere flere hos arbeidsgivere kan reduseres ytterligere ved at ulike arbeidsmarkedstiltak *kombineres med andre tiltak samtidig*, for eksempel lønnstilskudd, arbeidstrening eller opplæringstiltak i kombinasjon med supplerende tiltak som oppfølging, mentortiltak eller inkluderingsstilskudd, se figur 5.5.

Bruken av tiltakskombinasjoner har økt de senere årene, men utgjør en relativt begrenset del av tiltaksløpene. I underkant av ti prosent av alle tiltaksløp innebærer en form for tiltakskombinasjon.<sup>41</sup> Arbeids- og velferdsetaten erfarer at det i mange tilfeller er god ressursutnyttelse å bruke

slike samtidige tiltak i det ordinære arbeidslivet. I en del tilfeller kan det være avgjørende for å sikre ansettelse. Det er forsket lite på effekter av tiltakskombinasjoner. Oslo Economics finner generelt små forskjeller på effekten av arbeidstreningstiltaket når det kombineres med andre tiltak sammenliknet med når det gjennomføres alene, men resultatene er relativt usikre.<sup>42</sup>

Det vurderes å være et potensial for å øke bruken av tiltakskombinasjoner. Det enkelte tiltaksløp vil kunne framstå som mer ressurskrevende på kort sikt med behov for strengere prioriteringer innenfor en gitt budsjetttramme. Treffsikker bruk av tiltakskombinasjoner vil likevel på lengre sikt kunne være mer effektivt og gi bedre resultater samlet sett. Det vil være en avveining innenfor etatens handlingsrom hvordan tiltakene bør benyttes lokalt.

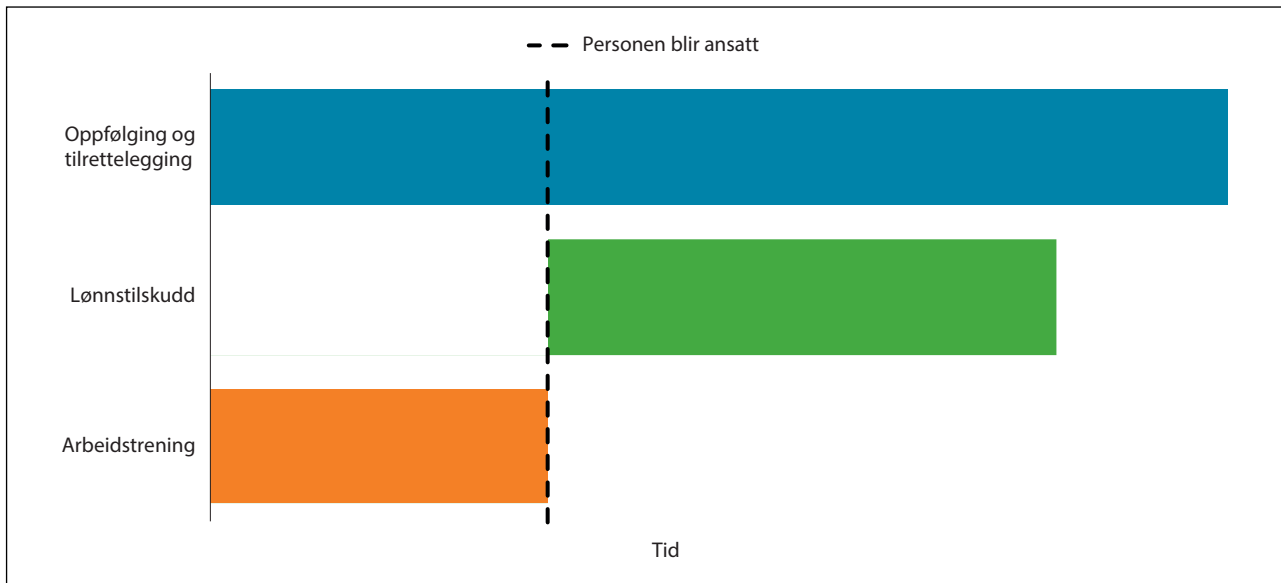
Figur 5.6 viser eksempler på tiltak før og etter en ansettelse i en inkluderingsprosess, som etter en individuell vurdering kan brukes enkeltvis, i kjede eller i kombinasjon, og med ulik varighet og intensitet. Det kan være utgangspunkt for tiltaksløp («tiltaks pakker») som NAV-kontoret vurderer i samarbeid med den enkelte bruker og arbeidsgiver. Arbeidstrening kan for eksempel benyttes i forkant av et lønnstilskudd. Oppfølging kan tilbys

<sup>39</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

<sup>40</sup> Bråthen; M. (2023). *Midlertidig lønnstilskudd – hvem deltar, når, og hva er utfallet?* Notat 2023:6. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

<sup>41</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

<sup>42</sup> Oslo Economics (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening. Delrapport 2*. Oslo.



Figur 5.6 Eksempler på tiltaksløp hos arbeidsgiver

Mulighet for tiltakskombinasjon angis vertikalt og mulighet for tiltakskjedning angis horisontalt.

alene, i kjede, i kombinasjon med arbeidstrening og lønnstilskudd, og eventuelt i etterkant. Oppfølging kan bestå av etatens ordinære oppfølging, for eksempel en kontaktperson, eller supplerende tiltak i form av arbeid med støtte, mentortiltak eller anskaffet oppfølgingstiltak. Det kan også gis støtte til tilrettelegging vurdert opp mot arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, for eksempel inkluderingsstilskudd.

Tiltak hos arbeidsgiver kan også kombineres med opplæringstiltak og bistand fra henholdsvis helse- og utdanningssektoren, se kapittel 4.

Regjeringen vil styrke de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene for å gi økt rom for målrettet kjedning av tiltak og samtidig bruk av tiltak («tiltaks pakker») med sikte på at deltakerne kan oppnå en mer stabil tilknytning til arbeidslivet.

## 5.5 Styrke varige arbeidsmarkedstiltak i arbeidslivet

### 5.5.1 Økt vekt på inkludering i ordinært arbeidsliv

Formålet med varige arbeidsmarkedstiltak i arbeidslivet er å gi arbeid til personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Arbeids- og velferdsetaten tilbyr arbeidsmarkedstiltakene *varig lønnstilskudd* eller *varig tilrettelagt arbeid* (VTA). VTA tilbys både i egne forhåndsgodkjente virksomheter og i ordinære virksomheter. Se nærmere beskrivelse av tiltakene i boks 5.5.

Regjeringen vil øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena for personer med varig nedsatt arbeidsevne som er uføretrygdet eller som står i fare for å bli uføretrygdet, både ved økt bruk av varig lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv.

Norge har ratifisert FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Etter artikkel 27 er norske myndigheter forpliktet til å legge til rette for at personer med funksjonsnedsettelse kan delta i arbeid på lik linje med andre i ordinært arbeidsliv. For personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv, må arbeidsvilkår ligge så tett opp til ordinært arbeid som mulig.

Samtidig er målgruppen for varige arbeidsmarkedstiltak mangfoldig og brukernes funksjonsevne og forutsetninger varierer mye. Målet om økt inkludering i ordinært arbeidsliv må ses i sammenheng med mulighetene for at arbeidsgivere kan ta imot denne målgruppen. Arbeids- og velferdsetatens tilbud om varige arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv suppleres derfor av tilbudet om tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente virksomheter.

### 5.5.2 Legge til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid

Uførereformen fra 2015 skulle gjøre det lettere for uføre å ta i bruk sin gjenværende arbeidsevne i det ordinære arbeidslivet, gjennom en ny og mer fleksibel ordning for å kombinere uføretrygd og

### Boks 5.5 Varige arbeidsmarkedstiltak i arbeidslivet

*Varig lønnstilskudd* skal kompensere arbeidsgiveren for redusert produktivitet for en person med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Som hovedregel skal tilskuddet brukes for personer med nedsatt arbeidsevne som søker arbeid, men kan unntaksvis gis til arbeidsgivere som har ansatte med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneders sykmelding. Tiltaket gjennomføres hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv. Deltaker mottar ordinær lønn fra arbeidsgiver. Lønnstilskuddet skal vurderes minst hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med arbeidsgiver. Varig lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 75 prosent av refusjonsgrunnlaget det første året og 67 prosent de påfølgende årene. Refusjonsgrunnlaget består av utbetalt lønn, feriepenger, arbeidsgiveravgift av lønnen og feriepengene og innskudd til obligatorisk tjenstepensjon. Refusjon kan ikke overstige 5 G per år. Ved endringer i arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, skal tilskuddet reduseres eller falle bort.

*Varig tilrettelagt arbeid* (VTA) består av variantene varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjent virksomhet og varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet.

*Varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjent virksomhet* skal gi et tilbud om arbeid som bidrar til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakeren gjennom kvalifisering og tilrettelagte oppgaver. Deltakerne blir fast ansatt i virksomhetene. Tiltaket kan brukes for personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd, og som

har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket gjennomføres primært hos forhåndsgodkjente virksomheter som har som hovedformål å levere denne typen tiltak, men kan inneholde noe hospitering hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv. Det gis standardiserte tilskudd til leverandørene av denne tiltaksvarianten. Tilskuddet utgjør 16 231 kroner per måned i 2024. I tillegg er det et vilkår for VTA i forhåndsgodkjente bedrifter at deltakerens bostedskommune skal bidra med tilskudd som minst tilsvare 25 prosent av det statlige tilskuddet.

Siden deltakerne forutsettes å være uføretrygdede, stiller forskriften ikke krav om at de skal motta lønn. Det er imidlertid inngått tariffavtale mellom arbeidsgiverforeningen til de forhåndsgodkjente virksomhetene og Fellesforbundet om en lønn som kommer i tillegg til uføretrygden. Siden 4. mai 2023 har minstesatsen vært på 28 kroner timen. Forskrift om uføretrygd (§ 3-1) har lagt til rette for at lønn i VTA ikke skal føre til reduksjon i uføretrygden ved at VTA-deltakere kan tjene opptil 1G uten avkorting av trygden.

*Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet* har samme formål og målgruppe som varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjent virksomhet, men gjennomføres i sin helhet hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv. Arbeidsgiver skal oppnevne en fadder med ansvar for å følge opp den ansatte. Det skal også oppnevnes en kontaktperson fra Arbeids- og velferdsetaten. Det gis et direkte tilskudd til arbeidsgiver. Tilskuddet er på 6 808 kroner per måned i 2024.

arbeid. Det tidligere systemet med ett års ventetid og revurdering av uføregrad ved inntekt over friinntekten, ble erstattet av et system der uføregraden ligger fast, men utbetalingen blir redusert med en andel av inntekt over et fribeløp. Personer med varierende arbeidskapasitet kan nå tilpasse seg sin egen arbeidsevne og ikke til harde terskler i regelverket.

Fortsatt er det kun om lag én av fire nye mottakere av uføretrygd som får gradert ytelse. I arbeidskraftundersøkelsen for 2020 oppga i overkant av 100 000 med nedsatt funksjonsevne at de ønsker seg arbeid. Det tilsvare 28 prosent av de med nedsatt funksjonsevne som ikke er sysselsatt. Det kan tyde på at det er et potensial for å

komme i ordinært arbeid for mange av dem som har fått innvilget full uføretrygd, gitt at de riktige tiltakene og tjenestene tilbys for å støtte opp under dette. Det er fremdeles ønskelig både at en større andel får innvilget en gradert uføretrygd og at flere uføre kombinerer sin ytelse med arbeidsinntekt, ved å bruke sin arbeidsevne i ordinære deltidsstillinger. Regjeringen vil legge til rette for at flere som mottar uføretrygd kan kombinere trygd med deltakelse i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten erfarer at flere unge med uføretrygd ønsker å prøve seg i arbeid etter at det har gått noe tid. Det er likevel ikke gitt at unge med uføretrygd tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten selv om de skulle ønske å

komme i jobb. Det er derfor behov for å se nærmere på hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan formidle relevant informasjon til denne gruppen, slik at de får informasjon om at de kan jobbe og får kjennskap til muligheter som finnes. Det vil gi grunnlag for å kunne vurdere om det er hensiktsmessig med arbeidsinkludering i det enkelte tilfellet og i så fall på hvilken måte. Samtidig vil en oppfølging av unge med uføretrygd kreve prioritering og dedikerte ressurser i etaten.

Regjeringen vil derfor vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging.

Regjeringen har også sendt på høring forslag til oppmyking når det gjelder tilbakebetaling av uføretrygd fra personer som kommer seg i arbeid med en så høy inntekt at uføretrygden faller bort.

En hovedutfordring er at uføretrygdede, eller personer som står i fare for å bli uføretrygdet, ikke når opp i konkurransen om ordinære stillinger. Det er derfor nødvendig å vurdere tiltak som retter seg mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, slik at disse blir mer attraktive for arbeidsgivere. Dette omtales i neste avsnitt.

### 5.5.3 Økt bruk av varig lønnstilskudd

Varig lønnstilskudd kompensere arbeidsgiver for redusert produktivitet som følge av varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, samtidig som deltaker er ansatt med ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Tiltaket ble opprettet i 2016 og erstattet forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd. Det tidsubestemte lønnstilskuddet ble i stor grad benyttet overfor personer som var ansatte i utgangspunktet, før de startet på lønnstilskudd. Det nye tiltaket ble mer innrettet mot rekruttering av personer som står uten arbeid for blant annet å redusere muligheten for kostnadsoverveltning fra arbeidsgiver til det offentlige.

Antall deltakere i varig lønnstilskudd har økt fra om lag 1 100 personer i gjennomsnitt per måned i 2016 til om lag 3 900 i 2023, se figur 5.2.

Forløperen tidsubestemt lønnstilskudd ble evaluert to ganger. Hovedkonklusjoner var at tiltaket kan fungere som en utsettelse av uførepensjon og kan forhindre at man blir uførepensjonert med en høy uføregrad. En evaluering av varig lønnstilskudd i regi av Proba samfunnsanalyse ble publisert i august 2024.<sup>43</sup> Evalueringen konkluderer med at varig lønnstilskudd framstår som klart

samfunnsøkonomisk lønnsomt og at bruken av tiltaket er mindre enn det som er optimalt. Samtidig påpekes behov for å bedre kvaliteten på forvaltningen av tiltaket. Det anbefales i rapporten at varig lønnstilskudd alltid vurderes som alternativ til søknad om uføretrygd.

Regjeringen ser økt bruk av varig lønnstilskudd som et ledd i arbeidet for å legge bedre til rette for at flere som ellers ville hatt full uføretrygd, skal kunne kombinere uføretrygd med noe arbeid. Om lag 40 prosent av deltakerne i varig lønnstilskudd har deltidsstilling. Se nærmere omtale av deltid i avsnitt 5.6.2.

Muligheter for deltidsstillinger med varig lønnstilskudd vil kunne realisere økt bruk av gradert uføretrygd, da tilskuddet bidrar til å kompensere arbeidsgiver for den uføres lavere produktivitet i de timene vedkommende er på jobb. Økt bruk av varig lønnstilskudd vil på denne måten både kunne bidra til økt etterspørsel etter disse gruppene, og mer gradering av uføretrygd, fordi det oppfattes som mer realistisk at de kan komme i jobb.

Regjeringen vil legge til rette for at varig lønnstilskudd kan være et alternativ til uføretrygd eller brukes i kombinasjon med gradert uføretrygd.

Selv om varig lønnstilskudd trolig fører til at færre går over til uføretrygd, og dette er lønnsomt for samfunnet, medfører risikoen for langvarig binding av tiltaksmidler at NAV-kontorene er restriktive med å innvilge tiltaket. Varig lønnstilskudd finansieres over samme post i statsbudsjettet som andre arbeidsmarkedstiltak, unntatt varig tilrettelagt arbeid, funksjonsassistanse og oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. Økt bruk av varig lønnstilskudd forutsetter derfor redusert bruk av andre arbeidsmarkedstiltak innenfor en gitt budsjetttramme. For NAV-kontoret utgjør dette et dilemma. Ifølge Probas evaluering av varig lønnstilskudd kan det føre til at det søkes uføretrygd i enkelte saker der varig lønnstilskudd kunne vært brukt. I områdegjennomgangen foreslås det å skille ut varig lønnstilskudd fra budsjettpost 76 under kapittel 634 Arbeidsmarkedstiltak i statsbudsjettet.<sup>44</sup> Regjeringen vil vurdere dette nærmere i lys av evalueringen av varig lønnstilskudd.

Regjeringen vil også vurdere om oppfølging skal kunne tilbys over lengre tid i forbindelse med varig lønnstilskudd. De som mottar uføretrygd er

<sup>43</sup> Proba samfunnsanalyse (2024). *Evaluering av varig lønnstilskudd*. Rapport 2024:05. Oslo.

<sup>44</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CMS Kluge (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

en sammensatt gruppe med ulike behov, og som dermed også innebærer at ulike former for tiltak eller oppfølging kan være aktuelle. I tillegg til gradering av uføretrygden, vil mange i denne gruppen ha behov for oppfølging på arbeidsplassen eller andre former for tiltak. Det vil være ressurskrevende, men beregninger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at det kan lønne seg på lengre sikt.<sup>45</sup>

#### *Forsøk med langvarig lønnstilskudd for unge*

De siste årene har en økende andel unge under 30 år blitt innvilget uføretrygd. Det har store konsekvenser når unge blir stående varig utenfor arbeidslivet. For unge som står langt unna arbeidslivet og med stor fare for å bli uføretrygdet eller allerede er uføretrygdet, er det behov for et inkluderings-tiltak som gir både arbeidsgiver og arbeidstaker forutsigbarhet over en lengre periode. Regjeringen vil derfor gjennomføre et forsøk med langvarig lønnstilskudd for unge med en på forhånd avtalt nedtrapping av lønnstilskuddet år for år, med en maksimal varighet på fire år. Nivå og innretning på tilskuddet vil bli vurdert nærmere. Det skal stilles konkrete forventninger til arbeidsgivere om fast ansettelse etter tilskuddsperioden.

Forsøket skal prøve ut en modell med et lønnstilskudd som ligger mellom dagens midlertidige og varige lønnstilskudd, supplert med oppfølging, eventuelt opplæring og vurdering av behovet for tilpasning på arbeidsplassen.

Forsøket kan ses i sammenheng med en «tiltaks pakke», se omtale i avsnitt 5.4.6, bestående av for eksempel arbeidstrening i forkant av ansettelse for å avklare motivasjon og egnethet, og deretter lønnstilskudd i kombinasjon med opplæring på arbeidsplassen eller AMO-kurs. Etter at lønnstilskuddet er avsluttet kan det være hensiktsmessig å gi mulighet for oppfølging til deltaker og arbeidsgiver i en viss periode. Disse elementene må vurderes nærmere og konkretiseres.

Lønnstilskuddet kan gjennomføres ved at Arbeids- og velferdsetaten inngår samarbeidsavtaler med inkluderingsvillige virksomheter som har et rekrutteringsbehov og vil ansette, og som har mulighet til å gi opplæring, eventuelt i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.

Behovet for tilrettelegging på arbeidsplassen og tilpasning av arbeidsoppgaver skal alltid vurderes. Forsøket skal evalueres.

<sup>45</sup> Lamøy, E. og Myhre, A. (2021). Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd. *Arbeid og velferd*. 2021:2.

### 5.5.4 Opptrapping av varig tilrettelagt arbeid

Tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) hadde fram til 2017 i overkant av 10 000 deltakere årlig. Fra 2017 har antall deltakere økt til om lag 13 000 i gjennomsnitt i 2023. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2024 lagt fram en langsiktig opptrappingsplan med sikte på å øke antallet plasser med om lag 2 000 over en fire-årsperiode (2024–2027). Planen følger opp Stortingets anmodningsvedtak 605 (18. april 2023).

Flertallet av deltakerne i VTA har arbeid i en forhåndsgodkjent virksomhet, mens om lag 28 prosent jobber i ordinære virksomheter. Andelen som jobber i ordinære virksomheter har økt over tid. Regjeringen vil følge opp Stortingets anmodningsvedtak gjennom å etablere en oppfølgingsordning for deltakere i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Målet er å legge til rette for at flere skal kunne ta tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Forslag til regler for en ny ordning vil bli sendt på høring.

Utvikling av tilbudet om VTA i ordinær virksomhet er i samsvar med prinsippene fra ansvarsreformen (HVPU-reformen), da staten overtok ansvaret for forløperne til VTA på begynnelsen av 1990-tallet. Stortingsmelding 47 (1989–90) *Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming* ga uttrykk for at man ikke ensidig burde satse på utbygging av det som da ble kalt vernede bedrifter, men at man, ut fra en normaliseringstankegang, i større utstrekning burde legge til rette for arbeid i ordinære virksomheter. Til tross for enkelte forsøk ble tilbudet til målgruppen begrenset til forhåndsgodkjente virksomheter fram til VTA i ordinær virksomhet ble etablert i 2006.

Å senke terskelen for å delta i VTA i ordinær virksomhet vil være i tråd med prinsippene i FNs konvensjon om menneskerettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Vektleggingen av forhåndsgodkjente virksomheter i Norge er kritisert i rapport fra spesialrapportøren for CRPD og av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Argumentet er at arbeidsplasser i et skjermet arbeidsmiljø utgjør en form for segregering av utviklingshemmede og andre personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> United Nations. General Assembly (2020). *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities on her visit to Norway*.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2023). *Inkorporering av CRPD. Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis*.

Oppfølgingsbehovet vil likevel variere fra person til person og det er rimelig at dette også reflekteres i tilbudet til deltakerne. For noen vil VTA i ordinær virksomhet være det beste tilbudet, mens andre vil ha et oppfølgingsbehov som gjør at tilbud om plass i forhåndsgodkjent virksomhet er mest hensiktsmessig. Når det opprettes nye plasser i VTA, bør Arbeids- og velferdsetaten vurdere sammensetningen av det samlede tilbudet på bakgrunn av variasjonen i behovene til målgruppen.

## 5.6 Fleksibilitet i arbeidslivet for personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne

Arbeidslivet kan på ulike måter legge til rette for økt inkludering av personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne, med utgangspunkt i arbeidsgivers tilretteleggingsplikt omtalt i avsnitt 5.3, men også ved ansettelser og ved utforming av nye jobber.<sup>47</sup> Det kan gjøres i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.

### 5.6.1 IA-avtalens tiltak på virksomhets- og systemnivå

Myndighetene og partene i arbeidslivet har inngått intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Målet med avtalen er å skape et arbeidsliv med plass til alle, herunder å forebygge sykefravær og frafall. Innenfor IA-avtalen samarbeider myndighetene og partene i arbeidslivet om å legge til rette for at folk kan stå i arbeid og forhindre frafall gjennom blant annet forebygging, arbeidsmiljøarbeid, tilrettelegging og kompetanseheving. Dette samarbeidet er også av stor betydning for dem som skal inkluderes i arbeidslivet.

Virkemidler og tiltak i avtalen på system- og virksomhetsnivå skal bygge opp under arbeidet på arbeidsplassen med å forebygge og redusere sykefravær og motvirke frafall fra arbeidslivet. Arbeidsgivers tilretteleggingsinnsats er viktig for å beholde tilknytningen til arbeid. Tiltakene er primært rettet mot personer som helt eller delvis er i arbeid og som står i fare for å falle ut av arbeidslivet.

<sup>47</sup> Personer med nedsatt arbeidsevne og personer med nedsatt funksjonsevne/funksjonsnedsettelse er ikke identiske grupper. Personer med nedsatt funksjonsevne/funksjonsnedsettelse har ikke nødvendigvis nedsatt arbeidsevne. Avsnittet omhandler begge grupper da begreper og definisjoner varierer i ulik statistikk, og målgruppene varierer noe mellom ulike ordninger, prosjekter og innsatser som omtales.

vet. Å redusere sykefravær kan bidra til å redusere tilgangen til andre helserelaterte ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. IA-avtalens tiltak på system- og virksomhetsnivå er derfor en viktig del av virkemiddelapparatet. Disse omtales nedenfor. Gjeldende IA-avtale varer ut 2024. Regjeringen har igangsatt prosessen med partene i arbeidslivet om en eventuell ny avtale fra 2025.

Arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv skjer gjennom felles innsats fra partene på den enkelte arbeidsplass. For å støtte opp under arbeidet kan virksomhetene få støtte og tjenester fra NAV Arbeidslivssenter. NAV Arbeidslivssenter er et ressurs- og kompetansesenter for et mer inkluderende arbeidsliv. De ansatte er eksperter på arbeidsmiljø, sykefraværarbeid og på det utvidede partssamarbeidet. Innsatsen skal sikre helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere, i form av selvbetjente digitale tjenester og tjenester med prosessstøtte til prioriterte virksomheter. Virksomheter med størst potensial for reduksjon i sykefravær og frafall prioriteres.

Arbeids- og velferdsetaten har fått i oppdrag å etablere *HelseIArbeid* i hele landet. *HelseIArbeid* er en modell for tjenestesamhandling om helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot arbeidslivet. Modellen sikter seg inn mot grupper som står i fare for å bli sykmeldt eller falle ut av arbeidslivet på grunn av muskel-, skjelett- eller psykiske plager. I IA-avtalen er det lagt til grunn at tiltaket gjennomføres i større omfang, men innenfor rammene av dagens regelverk og prioriteringsforskriften. Det faglige innholdet i *HelseIArbeid* omtales i kapittel 4.

Arbeidsmiljøloven og folketrygdloven fastsetter regler knyttet til virksomhetenes *oppfølging av sykmeldte arbeidstakere*. I arbeidsmiljøloven stilles det krav til arbeidsgivers tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, samt arbeidstakers medvirkningsplikt i slik oppfølging. Folketrygdloven har bestemmelser som regulerer på hvilken måte det skal gis beskjed om arbeidsuførhet til arbeidsgiver og regler knyttet til sykmelding samt til den sykmeldtes medvirkning. Videre er det bestemmelser som stiller krav til Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid. Formålet med reglene er å bidra til å redusere sykefraværet og forhindre langvarig sykefravær.

Arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten har ulike roller i oppfølgingsarbeidet, som er nærmere angitt i informasjonsmaterieil utarbeidet av partene i avtalen. Det er i regelverket fastsatt «stoppunkter» med krav til oppfølging innen angitte tidsfrister.



Regelverket for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere ble sist endret i forbindelse med forhandlingene om IA-avtalen 2014–2018. Det pågår nå et utviklingsarbeid hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet skal få fram et helhetlig og systematisert utfordringsbilde, og på grunnlag av dette utarbeide et målbilde, samt foreslå tiltak og utviklingsbehov. Utfordringsbildet og målbildet er diskutert med partene i arbeidslivet. Forslag til tiltak og utviklingsbehov skal diskuteres med partene og ferdigstilles høsten 2024.

Det er et potensial for tettere samarbeid mellom helse- og arbeidssektoren for å bidra til bedre arbeidsmiljø. Et godt arbeidsmiljø er helsefremmende og motvirker frafall. Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom arbeidsmiljø- og helsemyndighetene om blant annet forebygging av arbeidslivs- og arbeidsmiljøutfordringer, og kunnskapsutvikling. Det vises til Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar* for nærmere omtale, se også kapittel 4.

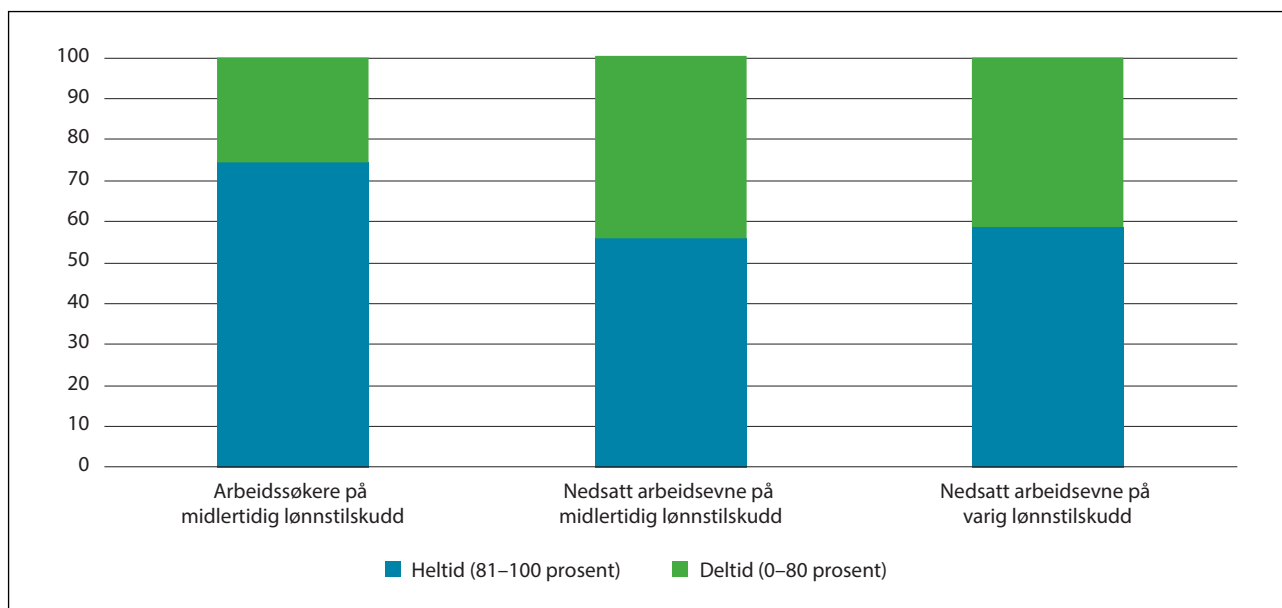
### 5.6.2 Økt vekt på ulike former for tilpasninger i arbeidslivet

Det kan være utfordrende for personer med omfattende helseutfordringer eller andre sammensatte problemer å innfri arbeidslivets krav til høy arbeidsevne og produktivitet. Personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne, herunder

personer med psykiske lidelser, rusmiddelavhengige og personer med kroniske og variable lidelser, kan ha behov for mer tilrettelegging i form av for eksempel oppgave- og ansvarstilpasning og redusert og fleksibel arbeidstid. Oppgave- og ansvarstilpasning kan innebære at personer jobber heltid dersom oppgavemengden ikke overskrider den enkeltes kapasitet. Ofte kan imidlertid en deltidsstilling være en god inngang for å komme i arbeid, eventuelt i kombinasjon med fleksibel arbeidstid. Det er verdifullt om en person går fra å ikke jobbe, til å jobbe noe – og det er positivt om en som jobber deltid øker sin deltakelse i arbeidslivet.

Det er et mål for regjeringen å øke andelen sysselsatte i heltidsstillinger i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven fastslår at arbeidstaker som hovedregel skal ansettes på heltid. Samtidig gir loven muligheter for deltid og fleksibel arbeidstid. Selv om det generelle målet om hele, faste stillinger skal være førende i arbeidslivet, er ikke dette til hinder for å ansette på deltid dersom arbeidsgivers eller arbeidstakers behov tilsier det. I enkelte sektorer, blant annet i helsesektoren, er det behov for døgnkontinuerlig drift. Det kan utløse behov for deltidsarbeid.

Arbeidsgivere har videre mulighet for å legge til rette for deltid for arbeidstakere som av ulike årsaker ikke kan jobbe heltid. Det er likevel et spørsmål om arbeidslivet er godt nok tilpasset. Det gjelder også mulighetene for fleksibel arbeidstid for de som ikke kan tilfredsstille krav om heltid eller stabil tilstedeværelse til enhver tid.



Figur 5.7 Midlertidig og varig lønnstilskudd. Personer som jobber heltid og deltid. Prosent. Oktober 2023

Heltid er her definert som 81–100 prosent stilling.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tilrettelagte deltidsstillinger kan også opprettes som et tillegg til heltidsstillinger ved å skape nye jobber som kan tilpasses den aktuelle målgruppen. Se også avsnitt 5.6.4.

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak gir rom for individuelle tilpasninger av deltakertid i tiltak innenfor de begrensninger som gjelder for det enkelte tiltaket. Forskriften regulerer ikke bruk av tiltak på deltid nærmere. Arbeids- og velferdsetaten har derfor handlingsrom for å kunne bruke tiltak på deltid. Figur 5.7 viser at i underkant av halvparten av personer med nedsatt arbeidsevne på lønnstilskudd har en deltidsstilling.

Regjeringen vil støtte opp om tilpasninger i arbeidslivet som fremmer inkludering av flere personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne, blant annet med bruk av deltid for de som ikke kan jobbe heltid. Økt bruk av arbeidsmarkedstiltak på deltid kan bidra til det.

### 5.6.3 Offentlig sektor skal inkludere flere

Offentlig sektor utgjør en viktig del av arbeidslivet. Både stat og kommune er store arbeidsgivere som vil trenge arbeidskraft i tiden framover. Offentlig sektor bør kunne gå foran når det gjelder å inkludere flere som står utenfor arbeidslivet. Det gjelder både i forbindelse med tiltaksdelaktelse og for ansettelser.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023 viser at om lag 90 prosent av arbeidssøkerne med midlertidig lønnstilskudd var ansatt i privat sektor, mot 10 prosent i offentlig sektor. Mye tyder på at det er lettere å få til inkludering i privat sektor enn i offentlig sektor.

Stat og kommune har ofte høye kompetansekrav knyttet til ledige stillinger. Det skyldes blant annet behovet for å sikre god kvalitet i tjenestene. Det er for eksempel viktig at helsepersonell har rett kompetanse og at barnehagepersonell er i stand til å kommunisere godt på norsk med barn og voksne. Samtidig må ikke kravene stilles unødige høyt, slik at de utelukker nødvendig og egnet arbeidskraft i en tid med økende knapphet på personell.

I tillegg til høye kompetansekrav i det offentlige, trekkes særlig to barrierer fram: Kravet til offentlig utlysning av ledige stillinger og kvalifikasjonsprinsippet som gjelder ved ansettelser.<sup>48</sup> I staten er dette forankret i regelverket, mens det for kommunene er ulovfestede prinsipper. Tilsva-

rende krav stilles ikke for privat sektor, se også omtale i kapittel 6.

Både det å utlyse ledige stillinger, slik utlysningssplikten krever, og det å påse at den best kvalifiserte søkeren får jobben i tråd med kvalifikasjonsprinsippet, er viktige forutsetninger som skal sikre gjennomsiktighet, likebehandling og ryddige ansettelsesprosesser i det offentlige. Samtidig kan disse prinsippene gjøre det vanskelig for personer fra utsatte grupper som mangler erfaring, kompetanse, eller trenger ekstra tilrettelegging å nå opp i konkurransen om de ledige stillingene.

I tiden framover vil det være behov for å inkludere flere fra disse gruppene i arbeidslivet. Det innebærer både å gi flere tilgang til å utvikle sin kompetanse og arbeidsevne, og å redusere barrierene for inkludering i stat og kommune.

#### Tiltak for å øke inkludering i offentlig sektor

Fra 2018 ble det iverksatt en inkluderingsdugnad for å få flere som står utenfor arbeidslivet, inn i arbeid. Inkluderingsdugnaden rettet seg mot hele arbeidslivet, og innebar satsing og samarbeid på flere områder. Som en del av dugnaden satte Regjeringen Solberg et mål om at minst fem prosent av alle nyansettelser i statlig tariffområde skulle være av personer med nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en».<sup>49</sup>

I forskrift til statsansatteloven er det gitt regler som skal bidra til at statlige virksomheter kan føre en inkluderende rekrutteringspraksis. For å legge til rette for økt inkludering i staten, ble det i forbindelse med inkluderingsdugnaden gjort endringer i regelverket som skal bidra til økt inkludering i statlige virksomheter. Det var allerede regler om at minst én kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse skal kalles inn til intervju når statlige virksomheter lyser ut stillinger. Disse søkerne kan også anses dersom de er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte søkeren. I forbindelse med inkluderingsdugnaden ble det gitt tilsvarende regler for søkere med «hull i CV-en». Det ble også gitt mulighet for unntak fra utlysningssplikten ved fast ansettelse etter gjennomført traineeprogram i virksomheten, se boks 5.6.

Med virkning fra 1. juli 2022 er det også innført regler om unntak fra utlysningssplikten der-

<sup>48</sup> Proba samfunnsanalyse (2021). *Inn i jobb – FoU-rapport om inkludering av unge i kommunal sektor*. Rapport 2021:3. Oslo.

<sup>49</sup> Med «hull i CV-en» menes søker med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring i minst to år de siste fem årene. Fraværet må skyldes rus, soning, eller sykdom, herunder psykisk sykdom, eller søkeren må i fraværperioden ha vært aktivt arbeidssøkende.

### Boks 5.6 Traineeprogrammet i staten

Traineeprogrammet er en del av statens satsing for å inkludere personer med høyere utdanning og nedsatt funksjonsevne og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring («hull i CV-en») i arbeidsmarkedet, og få nye ressurser og mer mangfold i statlige virksomheter.

For å kvalifisere til en traineestilling må en søker ha nedsatt funksjonsevne og/eller «hull i CV-en» og høyere utdanning. Øvrige kompetansekrav som stilles er spesifikke for den konkrete stillingen.

Som en del av traineeprogrammet tilbyr Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

(DFØ) kurs, nettverk og veiledning som skal bidra til å gi både traineen og lederen læring og utvikling i løpet av traineeprosessen.

Stillingen som trainee kan utlyses som midlertidig i inntil to år og kan forlenges med ett år. Det kan gjøres unntak fra kravet om offentlig utlysning ved fast ansettelse av en person som har gjennomført traineeprogram i virksomheten, og som er kvalifisert for stillingen. Dette er det regler om i forskriften til statsansatteloven. Virksomheten avgjør selv hvilket nivå stillingen skal være på.

### Boks 5.7 Inn i jobb

Inn i Jobb er et samarbeid mellom KS, Arbeids- og velferdsetaten og hovedsammenslutningene i kommunal sektor hvor målet er å redusere utenforskap blant unge og få tilgang på tiltrengt arbeidskraft i kommunene.

Programmet gjennomføres i flere regioner, og det er åpnet for kommuner fra alle fylker. En ny samarbeidsavtale om Inn i jobb er inngått for årene 2024–2027, og så langt har tre kull med kommuner deltatt i utviklingsnettverket ledet av KS.

Kommunene skal prøve ut ulike ordninger for rekruttering av unge ufaglærte til jobber i kommunal sektor. I nettverksarbeidet har kommunene etablert strukturer og tiltak for å få unge inn i jobb i kommunen. Alle kommunene har lyktes med å få unge som har stått utenfor inn i kvalifiserende løp og/eller jobb. Det blir

gitt (saklig) unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. Dette er unge som med stor sannsynlighet ikke ville nådd opp i konkurransen ved vanlige utlysninger.

En rapport fra Proba samfunnsanalyse bygger på en kartlegging av 14 kommuner som har deltatt i satsingen. Rapporten viser at Arbeids- og velferdsetatens virkemidler kan fungere godt for å støtte kvalifiseringsløp i kommunene, og at Arbeids- og velferdsetaten kan lette kommunens begrensninger knyttet til økonomi og manglende mulighet til å følge opp kandidater.

Kilder: Proba samfunnsanalyse (2023). *Analyse av Inn i jobb – Modeller og muligheter til arbeidsinkludering av unge i kommunal sektor*. Rapport 2023:26. Oslo.  
KS (2024). *Inn i jobb*. Hentet 17. juni 2024 fra <https://www.ks.no/innijobb>.

som det inngås avtale om ansettelse med lønnstilskudd. Unntaket fra kravet om offentlig utlysning gjelder ved midlertidig ansettelse i inntil to år, hvor det blir ansatt personer med funksjonsnedsettelse eller «hull i CV-en» med midlertidig lønnstilskudd. To år er maksimal varighet av midlertidig lønnstilskudd i henhold til forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

Selv om evalueringer viser at innsatsen for inkludering i staten ble styrket i forbindelse med inkluderingsdugnaden, ble det samlede fem prosentmålet om inkludering aldri nådd.<sup>50</sup>

For kommunesektoren er ikke unntak fra kvalifikasjonsprinsippet regulert på samme måte som i staten. Det er likevel et handlingsrom for å gjøre saklige unntak fra kvalifikasjonsprinsippet som kan bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid eller utdanning kommer i arbeid. I grove trekk vil de samme unntakene gjelde som i staten, men det er

<sup>50</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021). *Evaluering av inkluderingsdugnaden i det statlige tariffområdet*. Rapport 2021:6. Oslo.

### Boks 5.8 Bygdevekstavtaler

Kommunene i Sør-Østerdalen (Trysil, Våler, Åmot og Engerdal) har et mål om å møte rekrutteringsutfordringen i helsesektoren, og ønsker å ta med seg staten i dette arbeidet gjennom en bygdevekstavtale. Som flere andre distriktskommuner er rekruttering av kompetent arbeidskraft en stor utfordring, og kommunene ønsker å tenke nytt om hvordan man rekrutterer til helsetjenester i en ny tid. Gjennom bygdevekstavtalen vil kommunene utforske hva stat og kommune i fellesskap kan gjøre for å benytte ressursen de arbeidsledige utgjør, i jobber innenfor helsesektoren.

Bygdevekstavtaler er et nytt distriktpolitisk virkemiddel som skal bidra til bosetting, tilgang

på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale delene av Distrikts-Norge. Ordningen åpner for at kommuner i større grad kan jobbe helhetlig på tvers av oppgaveområder. Hensikten er å styrke samordning av offentlige tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å utforske nye løsninger i fellesskap. Det er et mål at løsningene skal ha overføringsverdi til andre distriktskommuner. Regjeringen har igangsatt ti pilotprosjekter, i totalt 35 kommuner fordelt på syv fylker. Et sentralt premiss for ordningen er at initiativet kommer nedenfra. Det er kommunene selv som skal prioritere hva som skal legges vekt på i deres bygdevekstavtale.

noe større adgang til skjønn. Nærmere informasjon om dette finnes på KS sin nettside.<sup>51</sup>

Det pågår mye godt inkluderingsarbeid i mange kommuner, og inkludering er et prioritert område i kommunal sektor framover, se blant annet omtale av «Inn i jobb» i boks 5.7 og «Bygdevekstavtaler» i boks 5.8. Andre eksempler er satsingene «Menn i helse»<sup>52</sup> og det nye nettverket «Flyktninger i jobb».<sup>53</sup> Flere kommuner har også inngått samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten.

Samtidig er det fortsatt et potensial for å få flere utenfor arbeid og utdanning over i arbeid i kommunen. Det vil kunne bidra til å dekke behovet for arbeidskraft lokalt, sikre bedre tjenester og redusere stønadsbruken.

Regjeringen vil legge bedre til rette for at offentlig sektor skal inkludere flere som står utenfor arbeidslivet. Offentlig sektor har både et samfunnsansvar og et behov for arbeidskraft, og økt inkludering bør prioriteres.

For å støtte opp under økt inkludering i staten, har regjeringen i 2024 gitt en fellesføring til alle

departementsområder om at statlige virksomheter skal ha en positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller personer med langt fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.<sup>54</sup> Arbeidsgiverne skal i samarbeid med de tillitsvalgte selv definere et hensiktsmessig ambisjonsnivå ut fra virksomhetens egenart og størrelse. Det gjør inkluderingsarbeidet mer realistisk og er i tråd med regjeringens tillitsreform. Det skal rapporteres på ambisjonsnivå og måloppnåelse.

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsnivåer med egen folkevalgt ledelse. Kommunesektoren styres gjennom juridiske, økonomiske eller pedagogiske virkemidler, herunder veiledning, dialog, informasjon, og andre egnede styringsvirkemidler. Det gir behov for en annen tilnærming i inkluderingsarbeidet enn for staten. Regjeringen er opptatt av å støtte opp under kommunal sektors inkluderingsarbeid. Det skal blant annet skje gjennom å styrke virkemidler som kan bidra til at flere som står uten arbeid inkluderes og kan utføre oppgaver som kommunen trenger.

Regjeringen vil ta sikte på å gjennomføre et forsøk med økt bruk av lønnstilskudd, for å styrke muligheter til en jobb i kommunal sektor for flere som står utenfor arbeidslivet. Forsøket kan innføres i et utvalg kommuner, for å prøve ut hvordan kommunene kan benytte lønnstilskudd, midlerti-

<sup>51</sup> KS (2024). *Mulighetene for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet*. Hentet 13. juni 2024 fra <http://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/mulighetene-for-unntak-fra-kvalifikasjonsprinsippet/>.

<sup>52</sup> Kårstein, A., Sønderkov, M., Olsvik, V.M. og Lauritzen, T. (2020). *Menn i helse. En statusoppdatering*. Rapport 2020:8. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.

<sup>53</sup> KS (2024). *Flyktninger i jobb*. Hentet 3. mai 2024 fra <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/inn-i-jobb/bli-med-pa-nettverket-flyktninger-i-jobb/>.

<sup>54</sup> En fellesføring er et pålegg til alle departementer og etater om en aktivitet på et særskilt område.

dig eller varig, i større grad enn i dag. Ansettelsene kan enten være i nye stillinger som et resultat av oppgavedeling, eller i allerede etablerte stillinger. Ved oppgavedeling er tanken at det i de nye stillingene kan utføres oppgaver som kommunene i dag ikke har egne ansatte til å gjøre, men som er nødvendig å utføre uten at det må stilles høye kompetansekrav. Det vil kunne frigjøre tid for fagpersoner, øke kvaliteten i de kommunale tjenestene og gi arbeidserfaring for de som ansettes. Lønnstilskuddet skal også kunne kombineres eller kjedes med andre tiltak som for eksempel oppfølging, mentor og opplæring. Ambisjonen bør være fast ansettelse, enten i samme stilling, eller i en annen jobb. Det vil være behov for et tett samarbeid med den enkelte kommune for å finne fram til egnede arbeidsoppgaver som kan etableres i nye stillinger. Se for øvrig nærmere omtale av oppgavedeling i avsnitt 5.6.4.

På 1990-tallet ble offentlige sysselsettingstiltak, i hovedsak tiltaket kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige (KAJA), benyttet i et betydelig omfang i Norge. Det ble ikke dokumentert signifikante effekter av tiltaket.<sup>55</sup> KAJA var knyttet til midlertidige stillinger med ekstraordinære oppgaver i kommunen, dvs. arbeidsplasser som ikke ville eksistert uten offentlig subsidiering. Hensikten med KAJA var primært å vedlikeholde kompetansen til arbeidsledige i en midlertidig lavkonjunktur og ble utfaset da arbeidsmarkedet bedret seg. Et forsøk med lønnstilskudd i kommuner er ikke et slikt offentlig sysselsettingstiltak, men skal bygge videre på de positive erfaringene med lønnstilskudd i privat sektor. Forsøket skal bidra til at utsatte grupper, blant annet personer med nedsatt arbeidsevne, skal kunne oppnå stabil tilknytning i arbeidslivet i en situasjon med økt knapphet på arbeidskraft. Deltakelse i forsøket vil være frivillig for kommunen og forsøket vil bli evaluert.

Kommunen er en stor lokal arbeidsgiver. Flere store virksomheter kan inngå strategisk samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten om rekruttering, kvalifisering og inkludering. Det samme kan gjelde for større statlige virksomheter. I kapittel 6 beskrives etatens markedsarbeid og strategisk samarbeid om «inkluderende rekruttering» med større virksomheter i arbeidslivet nærmere. Det innebærer blant annet at det utformes avtaler hvor virksomheter tar inn grupper av kandidater som

har med seg virkemidler fra Arbeids- og velferdsetaten, herunder muligheter for lønnstilskudd, inkluderingstilskudd, mentor mv. Samtidig bygger avtalen på virksomhetens behov for arbeidskraft og kompetanse.

Regjeringen vil legge til rette for å øke bruken av systematisk samarbeid og strategiske partnerskap mellom Arbeids- og velferdsetaten og virksomheter i offentlig sektor, både i stat og kommune.

Regjeringen vil også videreføre traineeprogrammet i staten, som er en del av statens satsing for å inkludere og gi bedre muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne og de som har stått lenge utenfor arbeid og utdanning i arbeidsmarkedet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har en viktig rolle i å legge til rette for og spre informasjon om traineeprogrammet. Det kan også være aktuelt å evaluere programmet. Regjeringen vil i tillegg utrede om regelverket for ansettelser i statlig tariffområde i tilstrekkelig grad legger til rette for bruk av arbeidsmarkedstiltak.

I anmodningsvedtak 625 vedtatt 7. mai 2024, har Stortinget bedt regjeringen igangsette et arbeid for å utrede ytterligere og sterkere tiltak for å inkludere flere mennesker med funksjonshindre og flere mennesker med hull i CV-en i arbeidslivet i staten, inkludert tiltak i statens arbeidsgiverpolitikk samt tiltak for å bygge ned samfunnskapede funksjonshindre og diskriminering, og komme tilbake til Stortinget med forslag innen utgangen av vårsesjonen 2025. Regjeringen vil følge opp dette.

Informasjons- og bevisstgjøringstiltak for å synliggjøre handlingsrom og fremme innsats for økt inkludering og mangfold i offentlig sektor er viktig. I staten har blant annet Statens arbeidsgiverportal nyttig informasjon om rekruttering, og informasjonen kan videreutvikles. Kommunesektoren har også egne informasjonskanaler som fremmer dette.

Offentlige virksomheter bør generelt i større grad vurdere om krav som stilles i utlysningstekster er dekkende og nødvendige, om intervjusituasjoner kan gjøres mer åpne og inkluderende, samt avklare muligheter for tilrettelegging og eventuell bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det kan også være behov for mer kunnskap og et bedre grunnlag for å vurdere om språkkrav er satt unødig høye i enkelte yrker. Blant annet kan det være aktuelt å se nærmere på muligheten til å stille differensierte språkkrav, for eksempel at det i noen tilfeller stilles lavere krav til lese- og skrive-

<sup>55</sup> Bråthen, M. og Landfald, Ø. (1999). *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak. Dokumentasjon og analyse av effekter på kort og lang sikt*. Rapport 1999:31. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

ferdigheter enn til muntlige språkferdigheter. Slike vurderinger bør også ses i sammenheng med muligheter for opplæring på arbeidsplassen.

Regjeringen vil vurdere å gjennomføre en nærmere avgrenset undersøkelse av kompetansekrav versus innhold i stillinger.

#### 5.6.4 Endringer i arbeidsorganisering og oppgavedeling

Med økt knapphet på arbeidskraft er det viktig å utnytte arbeidskraften bedre, noe som kan tilsi at arbeidet må organiseres og oppgaver løses på nye måter. Innenfor mange yrker gjør ansatte oppgaver de er overkvalifisert for, eller som kan utføres av andre. Tall fra OECD viser at 23 prosent av de sysselsatte i Norge er underkvalifisert, 12 prosent er overkvalifisert og 29 prosent er mistilpasset etter fagfelt, se NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*. Kompetansebehovsutvalget peker på at det er vanskelig å måle slik mistilpassning. En undersøkelse fra Randstad Workmonitor indikerer at mange opplever at de er overkvalifiserte i jobben.<sup>56</sup> Samtidig er det krevende for mange personer med nedsatt arbeidsevne og andre med lavt kvalifikasjonsnivå å få innpass i arbeidslivet.

Personer med formell utdanning, autorisasjon og sertifikater kan gis bedre mulighet for å bruke arbeidstiden på oppgavene de har spesifikk kompetanse på, ved at andre utfører arbeidsoppgaver der slik kompetanse ikke er påkrevet. I noen tilfeller kan slik hensiktsmessig oppgavedeling og riktig organisering av arbeidsprosesser føre til at ledige og personer med nedsatt arbeidsevne kan inkluderes.

Et eksempel på slike muligheter for inkludering er helsesektoren. Helsepersonellkommissjonen mener at helse- og omsorgstjenestene bør ta sin del av samfunnsansvaret for å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet i arbeid, men under forutsetning av at forsvarlighetskravet ivaretas, se NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*.

Ifølge Helsepersonellkommissjonen er det et stort potensial i riktig oppgavedeling og god organisering av arbeidet. Det vil kunne bidra til å opprettholde og forbedre kvaliteten på tjenestene, redusere ressursbruken og øke effektiviteten. Videre kan det styrke oppmerksomheten om kjer-

#### Boks 5.9 Tørn-programmet – eksempel på arbeidsorganisering og oppgavedeling

For å støtte opp under arbeidet for effektiv organisering av arbeidsprosesser og hensiktsmessig oppgavedeling, er Tørn-prosjektet blitt utvidet fra et prosjekt som har vært drevet av KS i kommunene, til et program for hele helse- og omsorgstjenesten. Programmet skal støtte opp under forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer, forsøk for å fremme riktig oppgavedeling på tvers og innenfor flere tjenestemråder, nivåer og virksomheter i helse- og omsorgstjenesten, bruk av kombinerte stillinger, hensiktsmessig oppgavedeling, alternative arbeidstids- eller turnusordninger og samlokalisering av tjenester. For 2024 er bevilgningen til Tørn-programmet utvidet med om lag 58 mill. kroner for å understøtte og forsterke arbeidet. KS, de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet følger opp Tørn-programmet. Det skal legges til rette for partssamarbeid og medarbeiderinvolvering på alle nivåer i programmet.

neoppgavene og styrke motivasjonen og trivselen blant de ansatte. Knapphet på helsepersonell gjør at det er viktig å være bevisst på hva ansatte skal gjøre og ivareta i løpet av en arbeidsdag. Det innebærer også å fordele oppgaver til andre der hvor helsefaglig kompetanse ikke er nødvendig.

I en rapport bestilt av Helsepersonellkommissjonen pekes det på at der hvor det for arbeidsgiver er lønnsomt å bruke personell med formell kompetanse, kan det være hensiktsmessig for samfunnet at også personer med lite formell kompetanse og eventuelle tilleggsutfordringer får delta i arbeidslivet. I rapporten foreslås det å bidra til inkludering ved å ta inn og lære opp ufaglærte som står utenfor arbeidslivet, i kombinasjon med spesifikke opplæringsprogrammer.<sup>57</sup>

Regjeringen mener at bruk av nye arbeidsformer og hensiktsmessig oppgavedeling er nødvendig for å sørge for bærekraftig bruk av personell, men at forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet i tjenestene alltid skal legges til grunn ved endret oppgavedeling. Med dette som utgangspunkt skal kompetanse og bruk av personell bygges nedentil og oppgavene skal løses på lavest mulige kom-

<sup>56</sup> Randstad (2012). *Norske arbeidstakere: Jeg er overkvalifisert*. Hentet 3. april 2024 fra <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/1746252/norske-arbeidstakere-jeg-er-overkvalifisert?publisherId=89965>.

<sup>57</sup> Oslo Economics (2022). *Oppgavedeling i helse- og omsorgssektoren*. Rapport: 2022:68. Oslo.

petansenivå, se Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027. Vår felles helsetjeneste*. For blant annet å understøtte helse- og omsorgstjenestene i deres arbeid for å fremme hensiktsmessig oppgavedeling og god organisering av arbeidsprosesser, har regjeringen utvidet Tørn-prosjektet, som opprinnelig ble drevet av KS, til et Tørn-program for hele helse- og omsorgstjenesten, se boks 5.9. I Nasjonal helse- og samhandlingsplan fremmer regjeringen forslag til en politikk for å kunne møte utfordringene knyttet til personell og kompetanse i helse- og omsorgstjenestene.

Oppgavedeling er også relevant for andre deler av arbeidslivet enn helsesektoren. Regjeringen vil derfor understøtte arbeid med hensiktsmessig oppgavedeling og god organisering i arbeidslivet som kan legge til rette for at flere grupper kommer i arbeid.

Det finnes flere beslektede metoder og tilnæringer til arbeidsinkludering basert på endret arbeidsorganisering og oppgavedeling, der målet er å skape en merverdi som gjør det interessant og lønnsomt å ansette folk som sliter med å få en jobb på ordinære vilkår. Konseptet stammer fra begrepet *Customized employment* som handler om å utvikle jobber tilpasset den enkeltes arbeidsevne og arbeidsgivers behov.<sup>58</sup> Dette er også en del av *Supported Employment*-metodikken som Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksleverandører benytter i inkluderingsarbeidet, se boks 5.4.<sup>59</sup>

En variant som tilbys av arbeids- og inkluderingsbedrifter er «Inkluderende Jobbdesign», der muligheten for designede jobber hos en arbeidsgiver kartlegges. Utgangspunktet er behovene til en arbeidsgiver. Metoden innebærer å reorganisere arbeidsprosessene ved å analysere dem, identifisere aktuelle støtteoppgaver og omfordele oppgavene mellom de ansatte. På denne måten kan de kvalifiserte medarbeiderne utføre de arbeidsoppgavene de er særlig kvalifisert for, mens en kan rekruttere inn personer som har ferdigheter til å utføre oppgaver som for eksempel ikke krever fagutdanning. Tjenesten tydeliggjør gevinsten for denne formen for rekruttering for arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor.<sup>60</sup>

I et forsøk om bruk av lønnstilskudd for å gi flere personer med nedsatt arbeidsevne innpass i

kommunal sektor vil det være hensiktsmessig å blant annet bygge på erfaringer fra «Inn i jobb» og Tørn-programmet.

## 5.7 Oppsummering av tiltak

Det er et mål for regjeringen å få flere i arbeid og færre på trygd. Flere i arbeid forutsetter at arbeidslivet gir flere en sjanse til å delta. Utsikter til økt knapphet på arbeidskraft i mange bransjer, gir samtidig økte muligheter for å inkludere flere med den arbeidsevnen de har og dekke behov for arbeidskraft. Det krever at inkludering ses i sammenheng med arbeidsgivernes arbeidskraftsbehov.

Regjeringen vil bidra til å redusere usikkerhet hos arbeidsgivere knyttet til inkludering. Bedre inkludering i arbeidslivet krever både treffsikre virkemidler, individuelle tilpasninger og et godt samarbeid over tid mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og brukere, og i en del tilfeller også utdannings- og helsemyndigheter.

Tilretteleggingsordninger og arbeidsmarkeds-tiltak, blant annet arbeidstrening, lønnstilskudd og oppfølgingstiltak, bidrar til å redusere barrierer hos arbeidsgivere og styrke inkludering. Tiltak har større effekt jo mer de likner på et ordinært arbeidsforhold. Regjeringen har derfor som mål at ordinært arbeidsliv i større grad benyttes som tiltaksarena.

For å få et mer fleksibelt arbeidsliv som legger til rette for inkludering, er det blant annet behov for individuelle tilpasninger og bruk av deltid for personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne som ikke kan jobbe heltid, og oppgavedeling. Offentlig sektor skal bli mer inkluderende.

*For å støtte opp om virksomhetenes evne til å inkludere flere med den arbeidsevnen de har, vil regjeringen:*

*Styrke bruken av arbeidsrettede virkemidler ved å:*

- Legge til rette for at arbeidsgivere får økt informasjon og kunnskap om virkemidler, som arbeidsmarkeds-tiltak, tilretteleggingsordninger og hjelpemidler, og muligheter for samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.
- Vurdere å utvide retten til hjelpemidler i arbeid for uføretrygdede.

<sup>58</sup> Inge, K. (2023). The Essential Elements of Customized Employment: Results From a National Survey of Employment Providers. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 2023:3.

<sup>59</sup> Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2021). *Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i Arbeids- og velferdsetaten*. Rapport 2021:2. Oslo: Frischsenteret.

<sup>60</sup> Arbeid & Inkludering (2023). *Inkluderende jobbdesign*. Hentet 8. desember 2023 fra <https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/inkluderende-jobbdesign2/>.



- Vurdere om unge med uføretrygd bør få målrettet informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten om muligheter for arbeidsrettet oppfølging.
- Legge til rette for økt bruk av arbeidsmarkeds tiltak i ordinært arbeidsliv, herunder økt bruk av lønnstilskudd.

*Styrke oppfølgingen overfor arbeidsgivere og brukere ved å:*

- Styrke de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene for å gi økt rom for målrettet kjeding av tiltak og samtidig bruk av tiltak.
- Vurdere endringer som kan øke nytten av arbeidsforberedende trening (AFT), herunder om det bør kunne gis oppfølging også etter at tiltaksdeltakeren er ansatt.
- Vurdere å styrke oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egen regi.
- Få mer systematisk kunnskap om hvem som faller ut av jobb etter å ha blitt formidlet via Arbeids- og velferdsetaten, hva som skal til for at de blir stående i arbeidslivet og hva arbeidsgiver og arbeidstaker trenger for å få til en mer stabil tilknytning i arbeidslivet.

*Styrke og forbedre bruken av varige arbeidsmarkeds tiltak gjennom å:*

- Legge til rette for at flere kan kombinere trygd med deltakelse i arbeidslivet.
- Øke bruken av varig lønnstilskudd som et alternativ til uføretrygd og overfor uføretrygdede.
- Gjennomføre et forsøk med fireårig lønnstilskudd for utsatte unge.
- Trappe opp bruken av tiltaket varig tilrettelagt arbeid.
- Følge opp Stortingets anmodningsvedtak gjennom å etablere en oppfølgingsordning for deltakere i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet.
- Vurdere om oppfølging skal kunne tilbys over lengre tid i forbindelse med varig lønnstilskudd.

*Legge bedre til rette for at offentlig sektor skal kunne inkludere flere som står utenfor arbeidslivet gjennom å:*

- Ta sikte på å gjennomføre et forsøk i utvalgte kommuner for å prøve ut hvordan kommunene kan benytte lønnstilskudd, midlertidig eller varig, i større grad enn i dag.
- Følge opp fellesføring i 2024 om at statlige virksomheter skal ha en positiv utvikling i antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og/eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.
- Igangsette et arbeid for å utrede ytterligere og sterkere tiltak for å inkludere flere mennesker med funksjonshindre og flere mennesker med hull i CV-en i arbeidslivet i staten.
- Utrede om regelverket for ansettelser i statlig tariffområde i tilstrekkelig grad legger til rette for bruk av arbeidsmarkedstiltak.
- Videreføre traineeprogrammet i statlig sektor.
- Vurdere en nærmere avgrenset undersøkelse av kompetansekrav versus innhold i stillinger, blant annet muligheten til å stille differensierte språkkrav.
- Legge til rette for å øke bruken av systematisk samarbeid og strategiske partnerskap mellom Arbeids- og velferdsetaten og virksomheter i offentlig sektor.

*Bidra til et mer tilpasset arbeidsliv for personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne ved å:*

- Støtte opp om tilpasninger i arbeidslivet som fremmer inkludering av flere personer med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne, blant annet med bruk av deltidsstillinger for de som ikke kan jobbe heltid. Økt bruk av arbeidsmarkeds tiltak på deltid kan bidra til dette.
- Styrke samarbeidet mellom arbeidsmiljø- og helsemyndighetene om blant annet forebygging av arbeidslivs- og arbeidsmiljøutfordringer, og kunnskapsutvikling.
- Understøtte arbeid med hensiktsmessig oppgavedeling og god organisering i arbeidslivet som kan legge til rette for at flere grupper kommer i arbeid i ulike sektorer.



## 6 Tiltak for at flere arbeidsgivere og arbeidssøkere skal finne hverandre

Et velfungerende arbeidsmarked krever at arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft, og arbeidssøkere som har relevant kompetanse, raskt kan finne hverandre. Det forutsetter informasjon om både jobbmuligheter og aktuelle søkere, og effektive møteplasser. I de aller fleste tilfeller finner arbeidsgivere og jobbsøkere hverandre uten at det offentlige er involvert. Likevel er det utsatte grupper i arbeidsmarkedet som kan trenge noe hjelp for å komme i arbeid. Her har det offentlige en særlig viktig rolle.

Mangfoldet av tilbydere og tjenester gjør at det kan være vanskelig å skaffe seg oversikt over jobbmarkedet. Arbeids- og velferdsetaten har en viktig rolle i å gjøre mest mulig fullstendig informasjon om stillingsmarkedet tilgjengelig for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsetaten skal også tilby individuelt tilpasset formidlingsbistand til de som ikke kommer i jobb på egenhånd, og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som ønsker å ansette personer med bistandsbehov.

I kapittelet beskrives viktige trekk i stillingsmarkedet, og det drøftes om det er behov for endringer for at Arbeids- og velferdsetaten bedre skal kunne ivareta sine oppgaver som arbeidsformidler.

Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med arbeidsgivere, omstillingsbistand ved store omstruktureringer, opp- og nedbemanninger og arbeidskraftberedskap under kriser omtales også.

### 6.1 Arbeidsmarkedet er dynamisk

Arbeidsmarkedet er i kontinuerlig omstilling. Virksomheter starter opp og legges ned, eller de omstruktureres og stiller nye krav til ansatte og deres kompetanse. Mange skifter arbeid, en del skifter yrke, mange er nye i arbeidsmarkedet og mange går midlertidig eller varig ut av arbeidsmarkedet. Både arbeidsgivere og arbeidssøkere må omstille seg for å møte nye behov. Som påpekt i kapittel 2, kan knappheten på arbeidskraft øke i

årene som kommer. Samtidig er mange midlertidig eller varig utenfor arbeidslivet. Mange av dem har ikke den kompetansen som etterspørres i arbeidslivet. Det må derfor legges bedre til rette for å ta i bruk arbeidskraften til dem som i dag er utenfor arbeidslivet. Her har Arbeids- og velferdsetaten en sentral rolle, se nærmere omtale i kapittel 4 og 5.

Ved behov kan Arbeids- og velferdsetaten også bidra til rekruttering fra andre EØS-land. Et velfungerende stillingsmarked vil også bidra til at arbeidskraften finner veien til områdene i samfunnet der behovene er størst, og at arbeidssøkere kommer i jobber som samsvarer med deres preferanser og kompetanse.

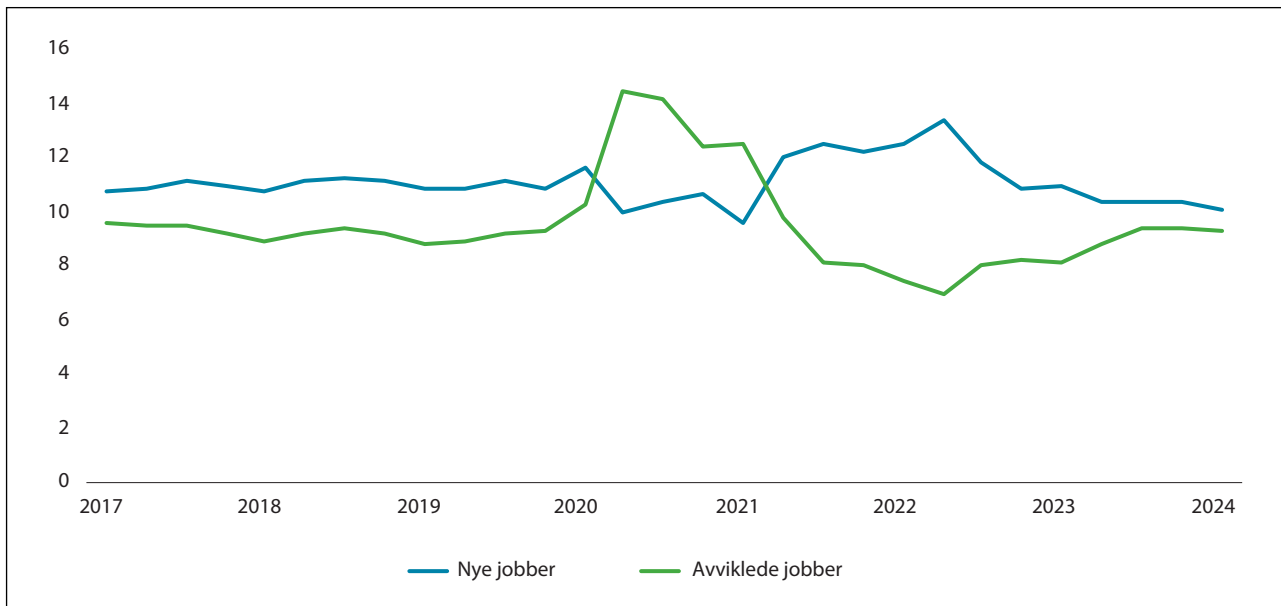
#### 6.1.1 Store jobbstrømmer og høy etterspørsel etter arbeidskraft

Med jobbstrømmer menes omfanget av jobber som etableres og avvikles i virksomhetene. På ett år, fra og med 2. kvartal 2023 til og med 1. kvartal 2024, ble det etablert 309 000 nye jobber, samtidig som 284 000 jobber ble avviklet. I perioden fra 2017 til 2024 har antall nye jobber per år tilsvart 11 prosent av antall jobber, og antall avviklede jobber om lag 10 prosent, se figur 6.1.

Jobbstrømmene sier noe om omstillingsgraden i arbeidsmarkedet. Som andel av jobbene i en næring, er jobbstrømmene størst i «forretningsmessig tjenesteyting» og «overnattings- og serveringsvirksomhet» og minst i «offentlig administrasjon», «forsvar og sosialforsikring», «utvinning», «finansiering og forsikring» og «helse- og sosialtjenester».

Omfanget av ledige stillinger reflekterer bedriftenes udekkede etterspørsel etter arbeidskraft og påvirkes av konjunktorene. I 1. kvartal 2024 var det 118 000 ledige stillinger, tilsvarende 3,7 prosent av alle stillinger. Nivået på ledige stillinger er fortsatt høyere enn gjennomsnittet i perioden 2010–2023, se figur 6.2.

Målt i forhold til antall jobber var omfanget av ledige stillinger størst i de tre næringene «forret-



Figur 6.1 Utviklingen i jobbstrømmer. Antall nye og avviklede jobber i prosent av alle jobber. 2017–2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### Boks 6.1 Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft

Det er flere kilder som belyser omfanget av bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Noen sentrale er:

- *Arbeids- og velferdsdirektoratets bedriftsundersøkelse* gir informasjon om virksomhetenes rekrutteringsutfordringer i dag og sysselsetningsforventninger det kommende året. Undersøkelsen gjennomføres i februar hvert år blant et utvalg av landets private og offentlige virksomheter. Undersøkelsen er basert på intervju og gjennomføres fylkesvis. Bedriftenes rekrutteringsproblemer fordeles på yrker og fylker.

I undersøkelsen fra våren 2024 estimeres en mangel på arbeidskraft på 44 000 personer. Mangelen har gått ned fra året før og er nå om lag som gjennomsnittet for de siste ti årene. Mangelen er klart størst i helse- og sosialtjenester. Mangelen har avtatt mest det siste året i eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting, og i bygg og anleggsvirksomhet.

- *Arbeids- og velferdsetatens statistikk over tilgangen på ledige stillinger* inngår i «Hovedtall om arbeidsmarkedet» som publiseres hver måned. Dette er registerbasert statistikk som

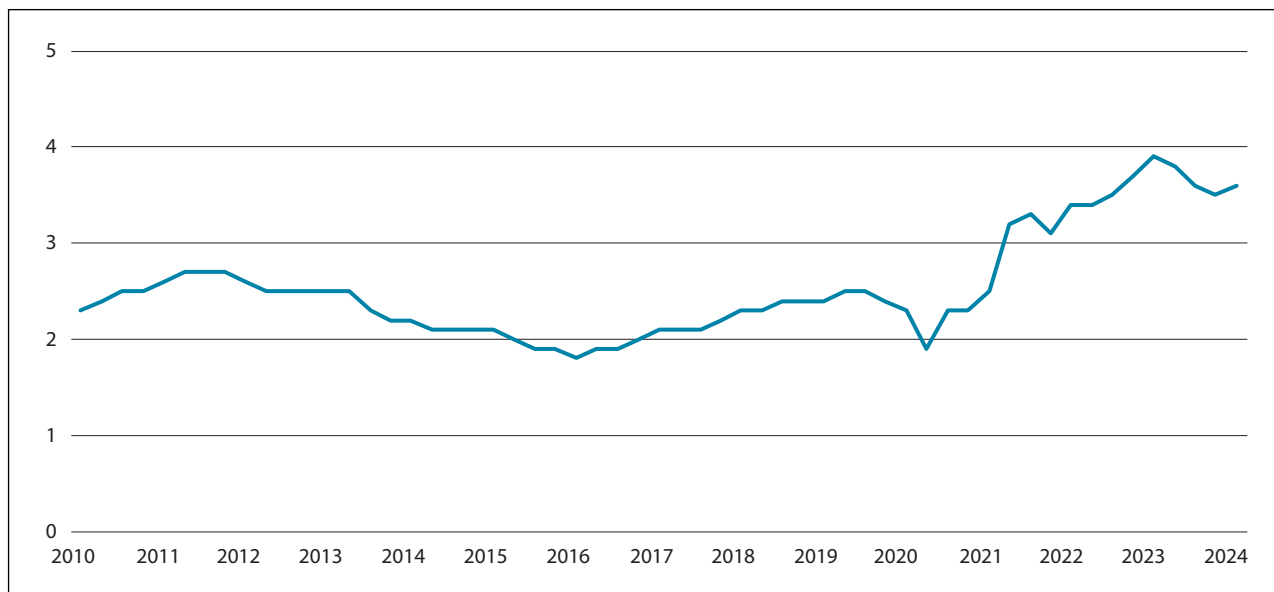
viser tilgangen på ledige stillinger per virkedag, og kan fordeles på yrke og fylke.

Statistikken for juni 2024 viser at tilgangen er høyere enn på samme tid i 2023, men at det har vært en nedgang etter januar 2024.

- *Statistisk sentralbyrås statistikk over ledige stillinger* er en kvartalsvis utvalgsundersøkelse. Statistikken viser beholdningen av ledige stillinger og fordeles på næring, fylke og sektor. Statistikken for 1. kvartal 2024 viser at omfanget av ledige stillinger er lavere enn det rekordhøye nivået på samme tid i fjor, men høyere enn før koronakrisen.

- *Norges Banks regionale nettverk* rapporterer andelen av bedriftene som svarer at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen/salget. Undersøkelsen er basert på intervju og kommer fire ganger i året.

Svarene i Regionalt nettverk 1/2024 fra mars viser at det var en klar økning i andelen av bedriftene som rapporterte om knapphet på arbeidskraft i etterkant av koronapandemien, men at andelen gikk ned i 2023. I 2. kvartal 2024 var denne indikatoren falt ned til sitt historiske gjennomsnitt.

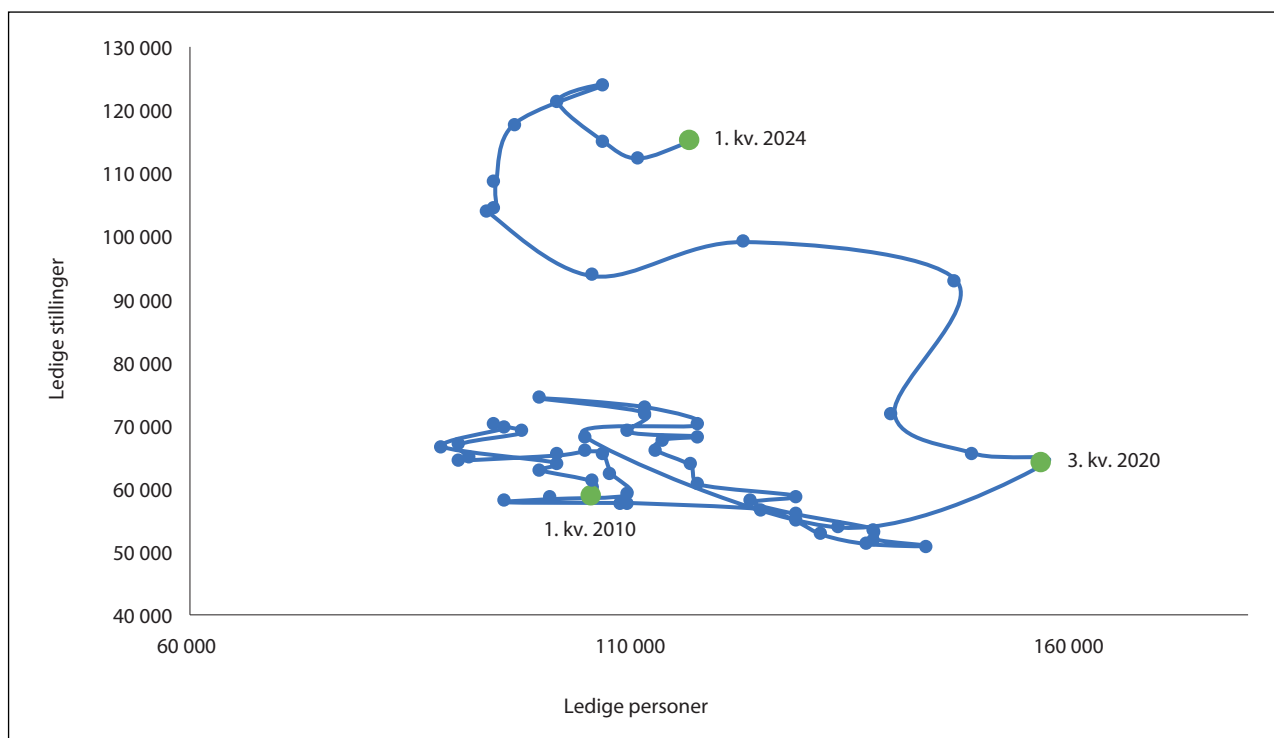


Figur 6.2 Utviklingen i ledige stillinger. Sesongjustert trend i prosent av alle stillinger. 2010–2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå

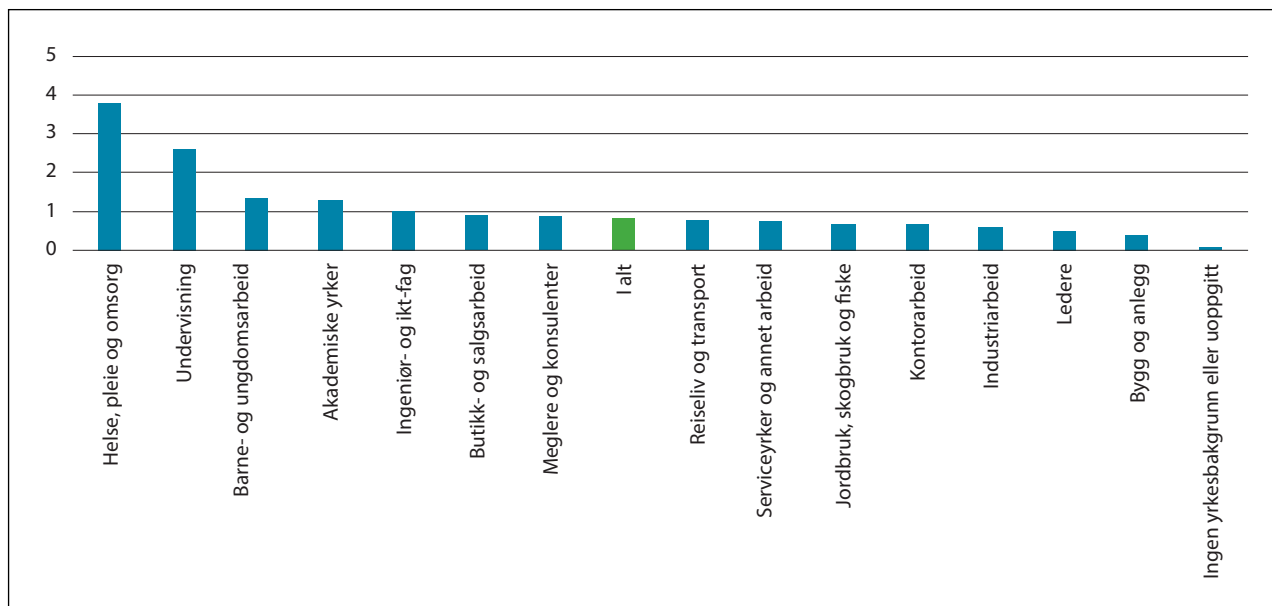
ningsmessig tjenesteyting», «helse og omsorg» og «overnatting og servering». I alle disse næringene utgjorde antall ledige stillinger mer enn fem prosent av alle jobber i næringene. Omfanget av ledige stillinger var minst i de tre næringene «undervisning», «finansiering og forsikring» og «industri».

Forholdet mellom ledige stillinger og arbeidsledighet sier noe om i hvilken grad det er samsvar mellom tilbud av arbeidskraft (ledige personer) og etterspørsel etter arbeidskraft (ledige stillinger). Dette forholdet kan framstilles grafisk i en såkalt Beveridge-kurve eller uv-kurve (unemploy-



Figur 6.3 Forholdet mellom antall arbeidsledige og antall ledige stillinger. Sesongjusterte kvartalstall, 1. kvartal 2010–1. kvartal 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.4 Forholdet mellom stillinger og arbeidsledige. Tilgang ledige stillinger per måned og beholdning helt ledige. Tall for 1. halvår 2024

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ment-vacancy), se figur 6.3. Observasjoner som vises oppe til høyre er uttrykk for dårlig match mellom ledige personer og stillinger, mens observasjoner nederst til venstre er uttrykk for god match. Figur 6.3 kan antyde at det har vært en økende ubalanse mellom etterspørselen etter arbeidskraft og kompetansen tilgjengelig i arbeidsmarkedet etter 2020.

Forholdet mellom ledige stillinger og antall arbeidsledige varierer mye mellom yrker. I noen yrker kan det være godt samsvar mellom antall stillinger og antall ledige med aktuell kompetanse, mens det i andre yrker kan være betydelig flere stillinger enn det er ledige med aktuell kompetanse, eller omvendt. Særlig i helse- og omsorgssektoren og i undervisning er det nå mange ledige stillinger for hver ledig som har aktuell kompetanse. I første halvår 2024 var det tre til fire ganger flere ledige stillinger i disse yrkesgruppene enn antall registrert helt ledige med aktuell kompetanse, jf. Arbeids- og velferdsetatens statistikk. For stillinger der det ikke stilles spesielle krav til utdanning eller yrkesbakgrunn, var det motsatt. Der var det få stillinger og relativt mange ledige per stilling. Det var i gjennomsnitt 15 helt ledige med ingen eller ukjent yrkesbakgrunn per ledig stilling der det ikke var stilt spesielle kompetansekrav i første halvår 2024, se figur 6.4.

### 6.1.2 Store arbeidskraftsstrømmer

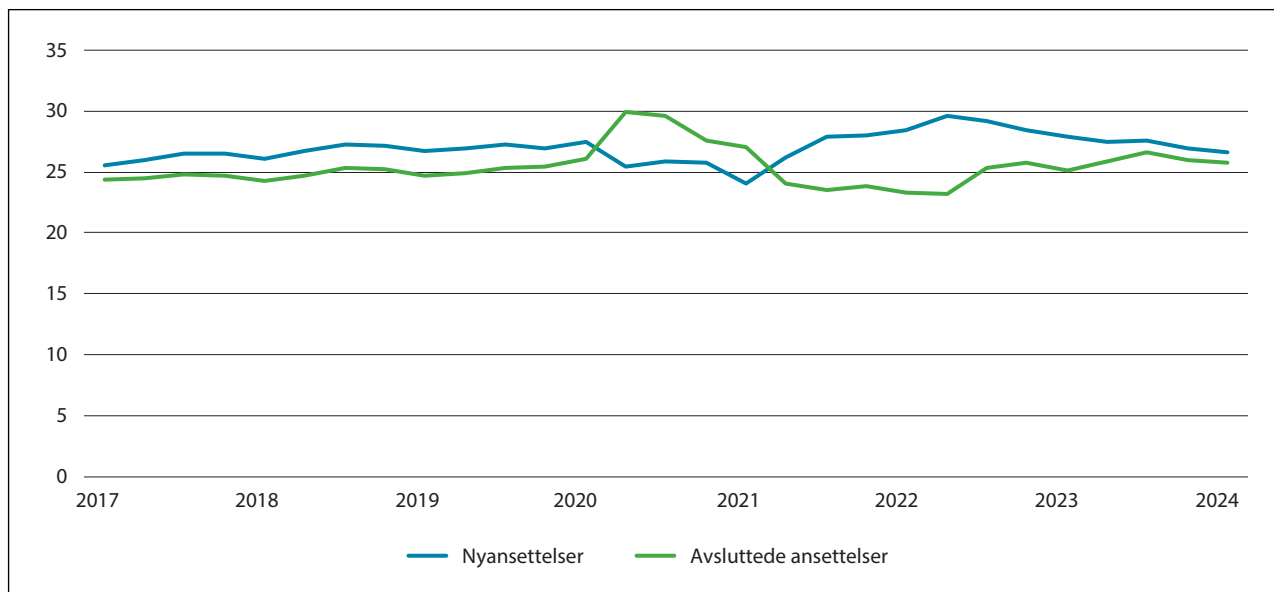
Bevegelser i arbeidsmarkedet kan også belyses fra personsiden, med såkalte arbeidskraftsstrømmer. Denne statistikken viser alle som starter eller slutter i en virksomhet. En virksomhet uten endring i antall jobber over tid, kan likevel både ha stor innstrømming og utstrømming av ansatte. Som jobbstrømmene, sier også arbeidskraftsstrømmene noe om graden av omstilling og mobilitet, men også om gjennomtrekk av sysselsatte i stillingene.

Arbeidskraftsstrømmene omfatter både lønnstakere som bytter virksomhet, såkalte jobbskiftere<sup>1</sup>, og personer som henholdsvis begynner og slutter å være lønnstakere.<sup>2</sup> Arbeidskraftsstrømmene er dermed større enn jobbstrømmene. En stor del av arbeidskraftsstrømmene er jobbskiftere. Om lag én firedel av alle lønnstakere bytter stilling i løpet av ett år, se figur 6.5. Fra 1. kvartal 2023 til 1. kvartal 2024 startet 815 000 personer i en stilling (nyansettelser) og 790 000 sluttet i en stilling.

Av de som startet i en stilling det siste året, kom to av tre fra en stilling i en annen virksomhet, mens én av tre var nye som lønnstakere. Av de

<sup>1</sup> Siden jobber måles per virksomhet, vil de som skifter jobb mellom virksomheter i samme foretak også inngå i arbeidskraftsstrømmene.

<sup>2</sup> «Nye som lønnstakere» betyr at personen var lønnstaker i år t, men ikke i år t-1. «Sluttet å være lønnstaker» betyr at personen var lønnstaker i år t-1, men ikke i år t.



Figur 6.5 Utviklingen i arbeidskraftsstrømmer. Personer som starter i en ny stilling og slutter i en stilling, i prosent av alle jobber. 2017–2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå

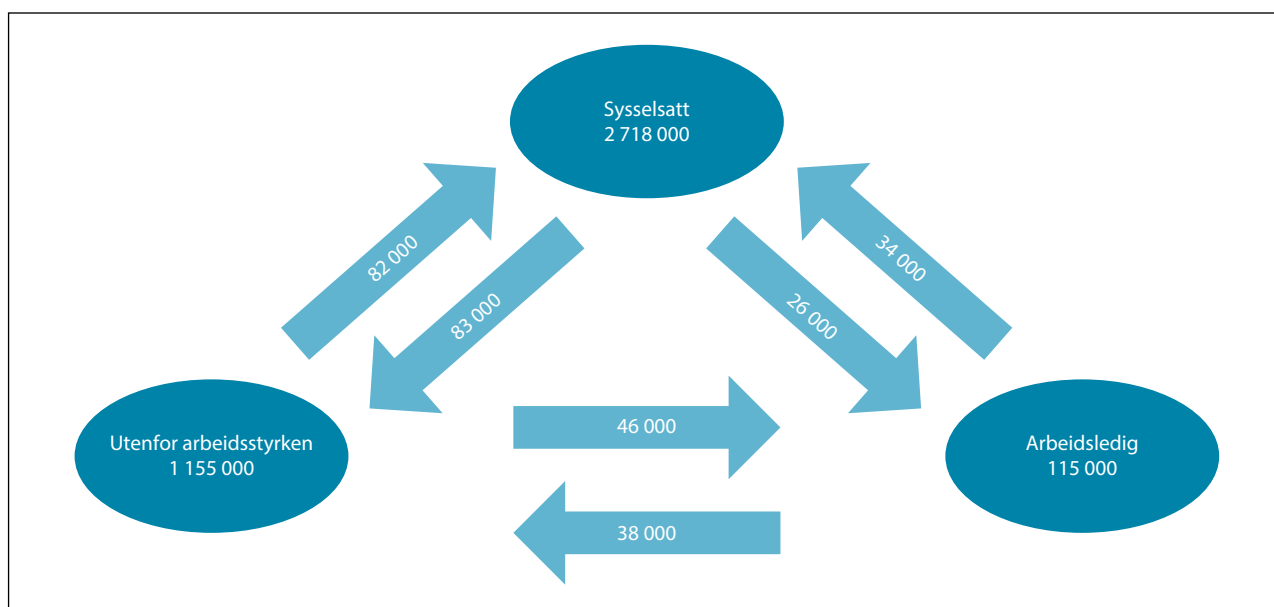
som sluttet i en stilling, begynte to av tre i en annen stilling, mens én av tre ikke lenger var lønnsstakere ett år senere. Det er også mange med lav utdanning som starter i en ny stilling. Én firedel av de som startet i en ny stilling det siste året hadde grunnskole som høyeste utdanning.

I 2023 hadde 28 prosent av alle som startet i en stilling innvandrerbakgrunn. Av disse var 22 pro-

sent bosatte innvandrere og 6 prosent ikke-bosatte innvandrere.

En stor del av befolkningen i arbeidsdyktig alder skifter mellom å være sysselsatt, arbeidsledig eller utenfor arbeidsstyrken over tid, se figur 6.6. Det innebærer blant annet at:

- En betydelig andel av de som blir arbeidsledige kommer ikke tilbake i jobb, men går ut av arbeidsstyrken. Om lag én av tre av de som er



Figur 6.6 Personstrømmer mellom hovedstater i arbeidsmarkedet. Antall personer

Tall i piler er kvartalsvise gjennomsnittlige strømmer mellom ulike stater. Tall i ellipser er årsgjennomsnitt for samme periode for sysselsatte, arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken. Gjennomsnitt for perioden 2014–2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

arbeidsledige i ett kvartal, er utenfor arbeidsstyrken neste kvartal, ifølge arbeidskraftundersøkelsen. Økt arbeidsledighet på kort sikt kan derfor redusere arbeidsstyrken på lengre sikt.

- Som kilde til økt sysselsetting er personer fra utenfor arbeidsstyrken en langt større strøm enn personer som kommer fra arbeidsledighet. Hvert kvartal går mer enn 80 000 personer fra utenfor arbeidsstyrken og over i sysselsetting. Det er mer enn dobbelt så mange som antallet som går fra arbeidsledighet til sysselsetting.
- Når personer slutter å være sysselsatte, er det langt vanligere å gå ut av arbeidsstyrken enn å bli arbeidsledig. Mange eldre går til alderspensjon, mange yngre går til utdanning, og noen går til helserelaterte ytelser. Strømmene ut av arbeidsstyrken er mer enn tre ganger så store som strømmene til arbeidsledighet i absolutte tall.

Se også kapittel 2 for omtale av utviklingstrekk i arbeidsmarkedet.

### 6.1.3 Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft

Norge deltar i ulike internasjonale samarbeid og har internasjonale forpliktelser som har betydning for utformingen av arbeidsinnvandringspolitikken. Blant annet har Norge helt siden 1954 vært en del av det felles nordiske arbeidsmarkedet, sammen med Sverige, Danmark, Finland og Island. Gjennom EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen er Norge en del av det indre marked som sikrer fri bevegelighet av arbeidskraft mellom medlemslandene. Det gir norske arbeidstakere og arbeidsgivere tilgang til et arbeidsmarked som er mange ganger større enn vårt eget.

Nordiske borgere og EØS-borgere kan fritt reise til Norge for å jobbe, søke jobb, yte tjenester eller drive næringsvirksomhet. De trenger ikke oppholdstillatelse, men EØS-borgere plikter å registrere seg hos utlendingsmyndighetene dersom de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Norske arbeidsgivere kan tilsvarende rekruttere arbeidskraft fra det samme europeiske arbeidsmarkedet.

Behovet for arbeidskraft i Norge skal hovedsakelig dekkes gjennom arbeidskraftressursene i den innenlandske befolkningen og EØS. Når

#### Boks 6.2 Europeisk samarbeid

European Labour Authority (ELA) – forordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1149 av 20. juni 2019 om opprettelse av en europeisk arbeidsmarkedsmyndighet) ble inntatt i EØS-avtalen 8. desember 2023 med forbehold om Stortingets samtykke. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer nå gjennomføringen av forordningen i norsk rett.

Norge har siden 2019 sammen med EØS/EFTA-statene deltatt som observatør i ELAs styre og i enkelte arbeidsgrupper. I forbindelse med innlemmelsen i EØS-avtalen, skal Norge delta i ELAs operative aktiviteter og ha en nasjonal kontaktperson som arbeider ved ELAs hovedkontor i Bratislava, Slovakia.

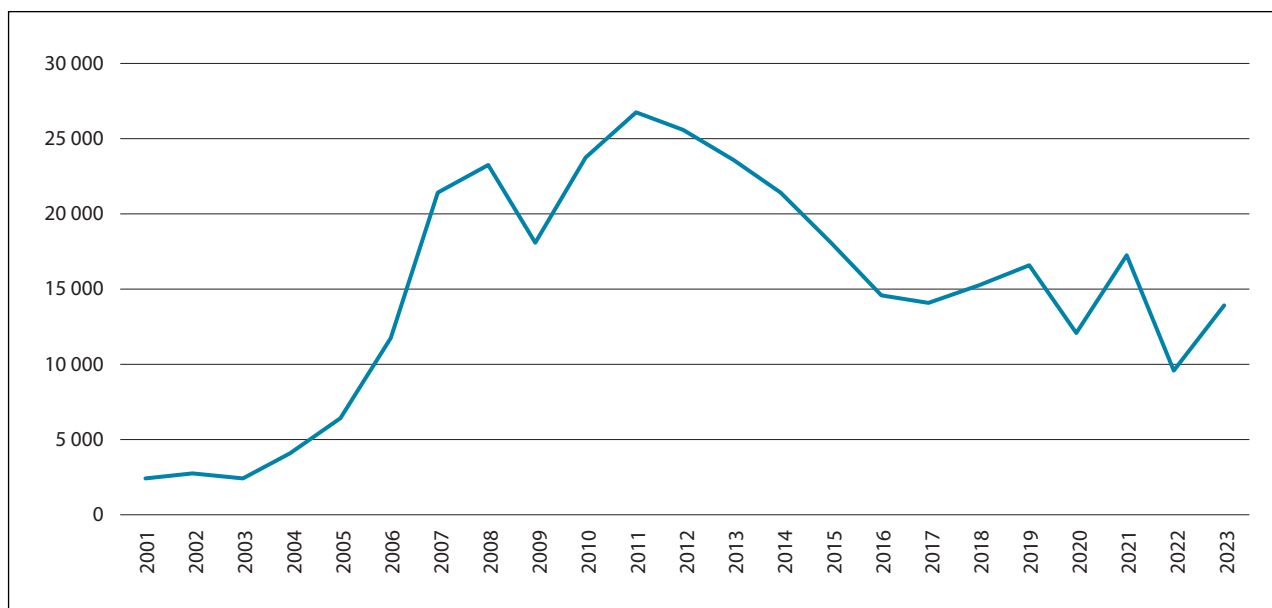
ELA skal bidra til å sikre rettferdig arbeidsmobilitet i det indre markedet og støtte medlemsstatene i å håndheve EUs regelverk på områdene arbeidsmobilitet og trygdekoordinering. Ved opprettelsen av ELA ble koordineringen av det europeiske koordineringskontoret i European Employment Services (EURES), som

er et europeisk nettverk for arbeidsformidling, delvis overført fra EU-kommisjonen til ELA.

Norge deltar i EURES og hovedformålet for nettverket er å sikre et velfungerende europeisk arbeidsmarked gjennom økt samhandling og integrering av arbeidsmarkedene i EU/EØS-statene og Sveits. EURES tilbyr rekrutterings- og formidlingsbistand og generell informasjon og rådgivning om arbeidsmarkedet i EU/EØS-området som skal bidra til å koble arbeidsgivere og arbeidssøkere.

I EURES-portalen kan arbeidssøkere opprette en egen jobbsøkerprofil og laste opp sin CV. Arbeidsgivere kan overføre stillingsannonser til EURES via nasjonale stillingsdatabaser slik at de blir offentlig tilgjengelig i hele EØS-området. Bruk av digitale jobbmesser er også et viktig verktøy for å koble arbeidsgivere og arbeidssøkere på tvers av landegrensene.

Arbeids- og velferdsetaten har forvaltet Norges deltakelse i EURES siden 1994.



Figur 6.7 Utviklingen i netto arbeidsinnvandring til Norge. Antall personer per år. 2001–2023

Siden 2021 har flere førstegangsinnvandrere fra EØS-land unnlatt å registrere seg hos politiet. Det har ført til mangelfull registrering av innvandringsgrunn og har gitt en økende andel med ukjent innvandringsgrunn. Antall arbeidsinnvandrere er derfor trolig noe høyere i 2021 og 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

behovet for arbeidskraft ikke kan dekkes på denne måten, er det lagt til rette for rekruttering fra land utenfor EØS-området (såkalte tredjeland). Samtidig skal behovet for arbeidskraft fra tredjeland balanseres mot hensynet til en kontrollert og bærekraftig innvandring.

Personer fra tredjeland må ha oppholdstillatelse hvis de skal bo og jobbe i Norge. Arbeidsinnvandringen fra tredjeland er behovsstyrt. For å motvirke fortregning av innenlandsk arbeidskraft og arbeidskraft fra EØS, kan oppholdstillatelse til arbeidstakere fra tredjeland bare innvilges hvis søkeren er omfattet av en kvote eller stillingen ikke kan besettes av andre i Norge eller EØS.

Det er fastsatt kvoter for faglærte og for sesongarbeid innenfor jordbruks- og skogbruksnæringen. Kvoten for faglærte er på 6 000 tillatelser, mens kvoten for sesongarbeid er på 3 000 tillatelser i året. Ved søknader hvor søkeren ikke er omfattet av en kvote eller hvis kvoten er fylt opp, skal Arbeids- og velferdsetaten foreta en individuell arbeidsmarkedsvurdering av om stillingen kan besettes av andre og eventuelt samtykke til at oppholdstillatelse gis.

Søknader om oppholdstillatelse på grunn av arbeid og søknader om familieinnvandring der referansepersonen er arbeidsinnvandrer, skal behandles raskt for å legge til rette for at personer med etterspurt kompetanse kan komme til Norge for å arbeide eller yte tjenester.

#### Strømmer av utenlandske arbeidstakere til Norge

Arbeidsinnvandrere kommer fra mange ulike land og kan deles inn i ulike grupper. For eksempel kan en skille mellom a) Norden utenom Norge, b) EØS/EFTA-området utenom Norden og c) tredjeland utenfor EØS/EFTA-området.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har arbeidsinnvandrere utgjort en økende del av det samlede arbeidstilbudet for norske virksomheter. Særlig i tiårsperioden fra 2006 til 2015 var det mange arbeidsinnvandrere som kom til Norge, se figur 6.7. Polen har i denne perioden vært det største avsenderlandet.

Det er stor mobilitet av arbeidskraft i Norden. I første kvartal 2024 var det 63 000 lønntakere fra andre nordiske land i Norge. Av disse var 43 000 bosatte og 20 000 ikke-bosatte.

Ifølge Utlendingsdirektoratet (UDI) registrerte 26 800 EØS-borgere utenfor Norden seg i løpet av 2023. Vel 60 prosent av disse kom på grunn av arbeid, og de klart fleste kom fra Polen. Alle EØS-borgere registrer seg ikke hos politiet, og tallene er derfor noe mangelfulle. I tillegg fikk i overkant av 11 100 statsborgere fra land utenfor EU/EØS (tredjelandsborgere) oppholdstillatelse på grunn av arbeid i Norge i 2023. I alt var 508 000 utenlandske lønntakere bosatt i Norge i første kvartal 2024. I tillegg var det 79 000 ikke-bosatte lønntakere på samme tid.



### Boks 6.3 Arbeidsformidling, formidlings- og rekrutteringsbistand

Arbeidsformidling er en koblingstjeneste som kan bestå av både formidlingsbistand til arbeidssøkere og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Slik bistand kan gis både av Arbeids- og velferdsetaten og av private aktører:

#### *Arbeidsformidling*

Arbeidsformidling gis av en tredjepart og skal sette arbeidsgivere og arbeidssøkere i forbindelse med hverandre med sikte på å etablere et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold.

#### *Formidlingsbistand til arbeidssøkere*

Formidlingsbistand til arbeidssøkere omfatter både informasjon om ledige stillinger og hjelp til å komme i kontakt med arbeidsgivere som har ledige stillinger.

#### *Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere*

Rekrutteringsbistand gis til arbeidsgivere i form av informasjon eller hjelp til å komme i kontakt med arbeidssøkere med relevante kvalifikasjoner.

Se også kapittel 2 og 3 for omtale av betydningen av arbeidsinnvandring.

## 6.2 Arbeids- og velferdsetatens rolle som arbeidsformidler

### 6.2.1 Offentlig formidlings- og rekrutteringsbistand

Det ble opprettet offentlige arbeidsmarkedsetater i Norge og i andre vesteuropeiske land tidlig i etterkrigstiden. Disse skulle forhindre at arbeidssøkere ble utnyttet, og sikre tilgang på gratis og oppdatert informasjon om arbeidsmarkedet. For å sikre at disse hensynene ble ivaretatt, ble det også innført forbud mot privat arbeidsformidling. Etter hvert ble det gitt visse unntak for vikarbyråer.

I 2000 ble det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet opphevet, privat arbeidsformidling ble tillatt og reglene for arbeidsutleie ble liberalisert. Liberaliseringen ga grunnlag for en ny næring som omfatter stillingsdatabaser, rekrutterings-, innleie-, eller bemanningstjenester og ulike former for bedriftsrådgivning. Forbudet mot å ta betalt av arbeidssøkere for formidlingen ble videreført også for private tjenesteytere. Det samme gjaldt arbeidsgiveres plikt til å melde ledige stillinger til den offentlige arbeidsformidlingsetaten.

Den teknologiske utviklingen har vært en viktig drivkraft for etablering av nye formidlings- og rekrutteringstjenester, med blant annet utstrakt bruk av digitale koblingsarenaer. Disse digitale tjenestene har endret måten formidling og rekruttering foregår på. Regelverket for formidlings- og rekrutteringsbistand er imidlertid i liten grad endret.

De aller fleste ansettelser skjer i dag uten bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Samtidig vil det alltid være personer i yrkesaktiv alder som av ulike grunner er utenfor arbeidslivet, og som ikke kommer i arbeid på egenhånd. Det kan være unge med sammensatte problemer, personer med nedsett arbeidsevne, personer uten fullført videregående skole eller personer med svake norskerferdigheter. Disse vil ofte ha behov for individuelt tilpasset, arbeidsrettet oppfølging og vil i mange tilfeller ikke få tilstrekkelig hjelp av private aktører i stillings- og rekrutteringsbransjen.

Med opprettelsen av arbeids- og velferdsforvaltningen i 2006 skulle personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet få en mer individuelt tilpasset og helhetlig arbeidsrettet bistand. Det omfatter også formidlingsbistand til arbeidssøkere. Formidlingsbistanden skal understøttes av målrettet rekrutteringsbistand til arbeidsgivere.

### 6.2.2 Legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til godt samsvare mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeids- og velferdsetaten har en bred oppgaveportefølje og en sentral rolle i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Etaten forvalter et bredt spekter av tjenester og ordninger. Disse skal støtte opp om et velfungerende arbeidsmarked med lav arbeidsledighet og høy sysselsetting, der arbeidsgivere raskt får dekket sitt behov for arbeidskraft.

Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester må støtte opp om etatens inkluderingsbistand slik at personer fra utsatte grupper får en stabil tilknytning til arbeidslivet. Etaten har en særlig viktig rolle i å yte formidlings-

bistand til disse personene, og rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som vil ansette dem. Videre skal tjenestene bidra til høy søkeaktivitet blant arbeidsledige slik at de raskest mulig kommer tilbake i arbeid. Det er også i samsvar med OECDs anbefaling om at bistanden til jobbsøking må ha høy kvalitet og være tilpasset den enkeltes behov.<sup>3</sup>

I krig eller under kriser der det oppstår mangel på personell for å ivareta samfunnskritiske oppgaver, som under pandemien, skal etaten bidra til mobilisering av arbeidskraft. Bedrifter kan også få hjelp i forbindelse med omstruktureringer, eller opp- og nedbemanning og ved permitteringer.

Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringsbistand er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven og i arbeidsmarkedsloven. Etaten skal drive vederlagsfri arbeidsformidling, innhente informasjon om arbeidsmarkedet, bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft og forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet.

### 6.2.3 Tjenester som møter arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov

For å kunne ivareta sin oppgave som en offentlig arbeidsformidler må Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby relevante formidlings- og rekrutteringstjenester.

Tjenester som skal bidra til formidling og rekruttering kan deles i tre kategorier:

1. Skaffe arbeidsgivere, arbeidssøkere og Arbeids- og velferdsetaten informasjon om:
  - ledige stillinger i arbeidsmarkedet
  - arbeidssøkere, herunder deres kompetanse og ferdigheter
2. Koble arbeidssøkere og arbeidsgivere slik at det oppstår ansettelsesforhold.
3. Styrke arbeidssøkernes arbeidsevne og arbeidslivets evne til å inkludere, når det er manglende samsvar mellom etterspurt og tilgjengelig kompetanse, se omtale i kapittel 4 og 5.

Arbeids- og velferdsetaten tilbyr både selvbetjente og manuelle tjenester, generelle tjenester og tjenester som er individuelt tilpassede.

### 6.2.4 Private aktørers tjenester

I tillegg til Arbeids- og velferdsetaten er det også en rekke private aktører som tilbyr rekrutterings- og formidlingstjenester.

<sup>3</sup> OECD (2015). *Employment Outlook 2015*. Paris.

### Boks 6.4 Selvbetjente og manuelle tjenester

Blant de selvbetjente tjenestene finner vi jobbportalen arbeidsplassen.nav.no. Den tilbyr selvbetjente og kostnadsfrie digitale tjenester som stillingsregistrering, stillingssøk, jobbtreff og «superrask søknad». Sistnevnte tjeneste er en forenklet digital jobbsøknad arbeidssøkere kan sende arbeidsgivere som har lyst ut en stilling. Via jobbportalen kan arbeidsgivere annonsere og presentere ledige stillinger, og arbeidssøkere kan oppdage og komme i kontakt med arbeidsgivere på egenhånd. Med arbeidssøkere menes her både personer som er registrert hos etaten som ordinære arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne, og arbeidssøkere som ikke er registrert hos etaten. I sistnevnte gruppe finner vi for eksempel nykommere i arbeidsmarkedet og jobbskiftere.

Blant de manuelle tjenestene finner vi jobbmesser og rekrutterings- og inkluderingsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver. I tillegg kan etaten ta imot og registrere direktemeldte stillinger og oppdrag fra arbeidsgivere, og søke gjennom Arbeids- og velferdsetatens beholdning av formidlingsklare kandidater og koble dem til den direktemeldte stillingen. Til dette brukes etatens interne rekrutteringssystem, «Rekrutteringsbistand».

Det er forskjeller og overlapp mellom de private aktørene i hvorvidt de definerer seg som konsulent-, personell-, bemannings-, formidlings-, medie- og/eller rekrutteringsselskap. Det er også overlapp i hvorvidt tjenestene omfatter stillingsdatabase, rekrutterings-, innleie-, eller bemannings-tjenester og ulike former for bedriftsrådgivning, ifølge Fafo.<sup>4</sup>

Også privat arbeidsformidling er regulert i arbeidsmarkedsloven. Som omtalt i avsnitt 6.2.1, er det forbudt å ta betalt fra arbeidssøkere for formidlingstjenester, med enkelte unntak. Private aktører tilbyr tjenester til arbeidssøkere, men siden deres tjenester først og fremst er rettet mot arbeidsgivere, finansieres virksomheten i hoved-

<sup>4</sup> Nergaard, K. og Reegård, K. (2024). *Utredning av det kommersielle stillings- og rekrutteringsmarkedet i Norge*. Notat. Oslo: Fafo.

sak gjennom inntekter fra arbeidsgivere som kjøper rekrutteringstjenester.

Ifølge Fafo er det stort spenn i rekrutteringsbedriftenes størrelse, hva som inngår i et rekrutteringsoppdrag og hva en rekruttering vil koste for kunden. Det framkommer at det ble omsatt rekrutteringstjenester for om lag 3,7 milliarder kroner i 2021. Tallene viser en markant vekst i omsetning i bransjen i 2021. Om lag en tredel av omsetningen kom fra rekruttering av ledende personell, og to tredeler fra øvrig personell. Omsetningen av begge typer rekrutteringstjenester har økt over tid. Aktører som driver formidling via portaler eller annen annonsevirkosomhet inngår ikke i disse tallene.

Private aktører tilbyr til hovedtyper av tjenester; portaler for ledige stillinger og direkte koblingstjenester for formidling og rekruttering. De tilbyr også tjenester rettet mot potensielle arbeidssøkere som ikke aktivt søker jobb. Slike tjenester kan være ulike former for CV-databaser, og «head-hunting», der kandidater kontaktes uten at de selv har gitt uttrykk for ønske om å bytte jobb. Rekrutteringstjenester deles ofte inn i rekruttering til ledende stillinger og annen rekruttering. Rekrutteringsselskaper kan ha nettverk og kandidatdatabaser som er spesialisert innenfor segmenter av arbeidslivet, bransjer og regioner.

Ifølge Fafo kan knapphet på arbeidskraft og utfordringer med å rekruttere, være én av flere grunner til at arbeidsgivere benytter tjenester fra en rekrutteringsbedrift. Rekrutteringsbedrifter brukes ofte ved rekruttering til sentrale lederstillinger, både i offentlig og privat sektor. Noen av dem har systemer som gjør at de kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet, for eksempel til bygg- og anleggsbransjen. Rekrutteringsbedriftene lyser i en del tilfeller også ut stillinger slik at de kommer inn i Arbeids- og velferdsetatens oversikt. Det gjelder blant annet de større bemanningsselskapene som lyser ut både stillinger for direkte rekruttering og for oppdrag som utleid arbeidskraft. Tall både fra SSB og fra NHO Service og Handel viser at antall rekrutteringer via rekrutteringsbedrifter har gått opp over tid. Disse står likevel for en begrenset andel av rekrutteringen til stillinger som ikke er offentlig utlyst.

I tillegg til rekruttering via private rekrutteringsbedrifter er det også andre former for kobling der stillingene ikke lyses ut offentlig. Det omfatter blant annet rekruttering via bekjente, familie, henvendelse direkte til eller fra arbeidsgiver, og intern rekruttering i bedriften. Arbeids- og velferdsetaten kan også samarbeide med private aktører som tilbyr rekrutterings- og formid-

lingstjenester om å formidle personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

## 6.3 Informasjon om arbeidsmarkedet

### 6.3.1 Nærmere om ledige stillinger og arbeidssøkere

Arbeids- og velferdsetatens ressurser skal kanaliseres til områder hvor markedet ikke leverer tilfredsstillende løsninger, og til oppgaver som aktørene i markedet ikke kan løse på en tilfredsstillende måte selv.

I dag er informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere spredt i mange kanaler. Det kan gjøre det krevende å finne fram til tilgjengelige stillinger og aktuelle arbeidssøkere. Særlig kan det være vanskelig for de som ikke er i arbeid å finne fram til aktuelle stillinger. Det er viktig at hele landet fungerer som ett arbeidsmarked, slik at arbeidssøkere som ikke finner arbeid i én region eller næring kan finne arbeid i andre regioner eller næringer som trenger denne arbeidskraften. Det forutsetter blant annet at det finnes oppdatert informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere i hele landet.

Arbeidsledige, som mottar dagpenger skal være reelle arbeidssøkere. Det innebærer krav om aktiv arbeidssøking og full geografisk og yrkesmessig mobilitet. Reglene tar sikte på å styrke insentiver til å se etter, forberede seg på og akseptere arbeid. Ifølge OECD<sup>5</sup> er arbeidssøkerkravet i dagpengeordningen langt strengere enn i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Få andre land stiller tilsvarende krav til geografisk mobilitet, og få andre land krever at man skal ta annen type arbeid i samme utstrekning som Norge. Praksis er ikke nødvendigvis alltid i samsvar med dette.

Arbeids- og velferdsetaten har en viktig rolle i å sørge for at alle arbeidssøkere og arbeidsgivere har tilgang på gratis, oppdatert og mest mulig komplett informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere i hele landet. Det kan bidra til å synliggjøre arbeidskraftsbehovet i ulike geografiske områder, næringer og virksomheter/bedrifter, og dermed til å kanalisere arbeidskraften dit det er behov for den. Slik informasjon kan også være nyttig for elevers og studenters studievalg, og bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel og tilbud i arbeidsmarkedet på lengre sikt.

<sup>5</sup> OECD (2018). *How demanding are activation requirements for jobseekers?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2018:3. Paris.

Frontfagsmodellutvalget har påpekt at endringer i fordelingen av arbeidskraft må dekkes gjennom tilgang på ledige jobber, godt arbeidsmiljø, bruk av utdannings- og kompetansepolitikken og mobilisering av arbeidskraft, se NOU 2023: 30 *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi*.

Oversikt over arbeidsmarkedet er også nødvendig for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utøve rollen sin som arbeidsformidler på en god måte. Andelen ledige stillinger som utlyses i offentlige kanaler, er imidlertid begrenset. Det kan føre til at arbeidssøkere med aktuell kompetanse ikke finner fram til arbeidsgivere med behov for deres kompetanse. Arbeidsgivere kan dermed gå glipp av nødvendig arbeidskraft, og arbeidssøkere kan bli stående uten arbeid.

Stillingsportaler er de viktigste kildene til informasjon om ledige stillinger. En stillingsportal er en nettside der arbeidsgivere kan lyse ut ledige stillinger. Det finnes både privat og offentlig drevne stillingsportaler. Nesten alle stillinger som lyses ut offentlig, finnes i slike digitale stillingsportaler, også de som annonseres i trykte medier.

Stillingsportalene kan ha flere tilleggskfunksjoner. Nettsidene kan for eksempel være tilrettelagt slik at arbeidssøkere kan registrere CV-ene sine der, og på den måten være synlig for arbeidsgivere som har et rekrutteringsbehov. Mange stillingsportaler tilbyr også andre funksjoner, som råd om jobbsøking, utforming av CV-er eller stillingsannonser og andre formidlings- og rekrutteringstjenester. Mens stillingsportalene tidligere bestod av lister med ledige stillinger, kan mange av stillingsportalene nå tilby komplekse matching-algoritmer<sup>6</sup> og profesjonelle nettverk.

Det finnes mange forskjellige typer stillingsportaler, både generelle og ulike mer nisjepregede. Blant de sistnevnte finner vi bransjeportaler, og portaler som retter seg mot spesifikke utdanningsgrupper, eller for eksempel frilansere og nyutdannede.<sup>7</sup> Portalene kan også ha ulikt geografisk nedslagsfelt. Det finnes også internasjonale portaler. I de generelle portalene kan arbeidssøkere for eksempel søke etter stillinger

ut fra ulike kriterier som bransje, yrke, arbeidstid mv. Mangfoldet av stillingsportaler kan likevel gjøre det vanskelig for arbeidssøkere å finne fram til aktuelle stillinger, og kan føre til at arbeidsgivere går glipp av passende søkere.

De to viktigste stillingsportalene er Finn.no og Arbeids- og velferdsetatens søkemotor for ledige jobber, arbeidsplassen.nav.no. Ifølge Finn.no var det om lag 3,8 millioner brukersesjoner på Finn jobb i gjennomsnitt per måned i 2023. Tjenestene på arbeidsplassen.nav.no hadde rundt 700 000 unike brukersesjoner i gjennomsnitt per måned i 2023.<sup>8</sup> Antall stillinger og stillingsannonser er relativt likt for de to portalene, da det er gjensidig utveksling av ledige stillinger. Finn.no brukes hovedsakelig av jobbskiftere, mens arbeidsplassen.nav.no i større grad retter seg mot arbeidssøkere som er under oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten.

### 6.3.2 Stillinger som ikke lyses ut offentlig

At en stilling er offentlig utlyst, betyr at stillingsannonseren er offentlig tilgjengelig og alle relevante kandidater som ønsker det, kan søke på den. Annonsering i aviser og i nettbaserte stillingsportaler er eksempler på offentlige utlysninger.

Som nevnt i avsnitt 6.2.4, rekrutteres mange uten at stillingene er offentlig utlyst. Fafo<sup>9</sup> anslår at drøyt 50 prosent av alle ledige stillinger i løpet av ett år ble utlyst offentlig, eller rapportert til Arbeids- og velferdsetaten i perioden 2018–2022. Tallene for 2022 og 2023 viser en klar nedgang i andel stillinger som er offentlig tilgjengelige.

Dersom en større andel ledige stillinger utlyses offentlig, blir arbeidsmarkedet mer oversiktlig og arbeidssøkere vil være mindre avhengig av nettverk for å komme i arbeid. Dette er særlig viktig for personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Hovedregelen i staten er at ledige stillinger skal lyses ut offentlig. Ekstern utlysning av stillinger i offentlig sektor skal sikre reell konkurranse om ledige stillinger, bredest mulig rekruttering og ivaretagelse av kvalifikasjonsprinsippet, som innebærer at den som er best kvalifisert for stillingen skal ansettes. I kommunal sektor er det ikke et krav til ekstern utlysning av ledige stillinger på samme måte, men gjennom det ulovfestede kvali-

<sup>6</sup> En algoritme er en nøyaktig beskrivelse av en serie operasjoner som må til for å løse en oppgave. Algoritmen beskriver detaljert hvert steg av prosessen, og den korrekte rekkefølgen. Et dataprogram består av algoritmer som gir datamaskinen trinn for trinn-oppskrifter på hvordan den skal løse ulike oppgaver. Dataprogrammet er algoritmer uttrykt i programmeringsspråk. Når algoritmen, oppskriften, er på plass, gjør datamaskinen oppgaven automatisk (<https://www.advania.no/it-ordboka/algoritmer>).

<sup>7</sup> Nergaard, K. og Reegård, K. (2024). *Utredning av det kommersielle stillings- og rekrutteringsmarkedet i Norge*. Notat. Oslo: Fafo.

<sup>8</sup> Med unike brukersesjoner menes i denne sammenheng bruk av unik terminal eller Ip-adresse. Det vil si at samme bruker kan bruke flere enheter eller terminaler.

<sup>9</sup> Nergaard, K. og Reegård, K. (2024). *Utredning av det kommersielle stillings- og rekrutteringsmarkedet i Norge*. Notat. Oslo: Fafo.

fikasjonsprinsippet fastslår det at den best kvalifiserte søkeren skal få tilbudet om den ledige stillingen.

Private arbeidsgivere er ikke bundet av kvalifikasjonsprinsippet og er ikke pålagt offentlig utlysning av ledige stillinger. Imidlertid pålegger arbeidsmarkedsloven både offentlige og private arbeidsgivere en plikt til å melde ledige stillinger til Arbeids- og velferdsetaten. Unntak fra plikten gjelder for eksempel dersom noen umiddelbart ansettes i stillingen. Dette er særlig aktuelt for private arbeidsgivere fordi de ikke omfattes av kvalifikasjonsprinsippet.

### 6.3.3 Bedre oversikt over behovene i arbeidsmarkedet

Gjennom Arbeids- og velferdsetatens tjenester får arbeidssøkere og arbeidsgivere tilgang til gratis informasjon om ledige stillinger og hjelp til formidling eller rekruttering til ledige stillinger. På arbeidsplassen.nav.no kan aktørene i arbeidsmarkedet møtes og finne hverandre, se omtale i boks 6.4 og avsnitt 6.3.1. Websiden inneholder en av Norges største oversikter over utlyste stillinger og de fleste offentlige utlyste stillinger inngår i stillingsportalen. Det det ble importert om lag 45 000 nye stillinger på arbeidsplassen.nav.no i gjennomsnitt per måned i 2023.

Som nevnt i avsnitt 6.3.1, hadde tjenestene på arbeidsplassen.nav.no rundt 700 000 unike brukersesjoner i gjennomsnitt per måned i 2023. Av disse er 95 prosent under oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten.

Stillingsportalen gir arbeidssøkere og arbeidsgivere oppdatert og lett tilgjengelig oversikt over ledige stillinger i hele landet. Gjennom søk på etatens stillingsportal kan arbeidssøkere finne stillingsannonser fra mange forskjellige portaler og kilder, og de kan søke etter stillinger ut fra ulike kriterier som bransje, yrke, arbeidstid med videre.

For å få tilgang til informasjon om flest mulig stillinger, har Arbeids- og velferdsetaten et utstrakt samarbeid med private aktører om utveksling av annonser. De aller fleste stillingene i Arbeids- og velferdsetatens stillingsportal kommer derfor fra private stillingsportaler. Det er imidlertid ikke alle private aktører/stillingsportaler som ønsker å bidra til en slik utveksling. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet etterleves arbeidsgivers plikt til å melde ledige stillinger også i liten grad. Videre utlyses som nevnt i avsnitt 6.3.2 under 50 prosent av alle ledige stillinger offentlig. Det er derfor en vesentlig andel av stillingene etaten ikke har oversikt over.

Arbeids- og velferdsetaten søker også informasjon om ledige stillinger for å kartlegge behov i arbeidsmarkedet gjennom kontakt med arbeidsgivere, partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjoner. Arbeidsgivere som har ledige stillinger, kan logge seg inn på arbeidsplassen.nav.no og lyse ut stillingene sine der selv. Videre inneholder portalen stillinger som er manuelt tilmeldt etaten. Stillinger som rapporteres direkte til Arbeids- og velferdsetaten som ledige, utgjør om lag ti prosent av stillingene i Arbeids- og velferdsetatens oversikt.

I tillegg til stillingsportalen inneholder arbeidsplassen.nav.no andre selvbetjente formidlings- og rekrutteringstjenester, se omtale i avsnitt 6.2 og boks 6.4. Tilgang til tjenestene styres gjennom Altinn og ID-porten. Innlogging skjer via ID-porten, med for eksempel MinID eller BankID. Alle tjenestene er gratis og fri for kommersielle interesser, både for arbeidsgivere og arbeidssøkere. Tjenestene er under kontinuerlig utvikling og forbedring. Tidligere kunne arbeidsgivere som hadde et rekrutteringsbehov, søke i etatens CV-database etter aktuelle kandidater. Denne funksjonen er nå stengt og erstattet av andre tjenester, se nærmere omtale i avsnitt 6.4.3.

Regjeringen vil legge til rette for at Arbeids- og velferdsetaten skal få bedre tilgang til relevant informasjon om arbeidsmarkedet, slik at informasjonen som gis om ledige stillinger blir mer komplett. Blant annet er det behov for å gjennomgå regelverket for å vurdere endringer som kan legge bedre til rette for at etaten kan innhente og dele nødvendig informasjon med relevante aktører. I tillegg er det behov for å utvikle bedre verktøy for kartlegging av arbeidssøkernes ferdigheter og kompetanse. Bedre informasjon hos Arbeids- og velferdsetaten vil kunne bidra til at ledige stillinger kan kobles med arbeidssøkere som har ferdigheter og kompetanse som arbeidsgiveren etterspør, selv om arbeidssøkerne ikke har formalkompetanse. Det vil også kunne legge til rette for økt geografisk og yrkesmessig mobilitet.

## 6.4 Formidlings- og rekrutteringstjenester

### 6.4.1 Tilpasset formidlingsbistand til arbeidssøkere

En effektiv arbeidsformidling vil kunne hindre at kortvarig ledighet går over i et langvarig ledighetsproblem. For arbeidsledige med lengre ledighetsperioder og personer med nedsatt arbeidsevne har Arbeids- og velferdsetaten viktige til-

leggsfunksjoner. For eksempel vil etatens veiledningsbistand og arbeidsmarkedstiltak sammen med formidlingsbistand kunne styrke muligheten for å komme i arbeid.

Tradisjonelt har den aktive arbeidsmarkedspolitikken hatt tre kjernefunksjoner: formidling, arbeidsmarkedstiltak og ytelser til arbeidssøkere. Ved å ivareta disse funksjonene kan Arbeids- og velferdsetaten tilby arbeidssøkere som har behov for inkluderingsbistand, en mer helhetlig oppfølging og formidlingsbistand enn det private aktører i stillings- og rekrutteringsmarkedet kan.

Arbeids- og velferdsetatens tjenester aktualiseres ofte først når arbeidsgiver ikke finner aktuelle kandidater til ledige stillinger, eller når arbeidssøkere har problemer med å finne ledige stillinger. Arbeidssøkere som forventes å komme i arbeid på egenhånd, skal hovedsakelig tilbys digitale selvbetjeningsløsninger med informasjon om ledige stillinger og søke arbeid selv. Slik kan ressursinnsatsen målrettes mot personer som har større behov for og nytte av mer intensive og tilpassede tjenester.

Over tid har Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringsbistand i økende grad blitt rettet mot å støtte opp om inkludering av personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet og arbeidsgivere som ønsker å inkludere dem. Ofte vil bistand til utsatte grupper også omfatte arbeidsrettet oppfølging, og eventuelt arbeidsmarkedstiltak. For å kunne tilby individuelt tilpassede tjenester må etaten ha kjennskap til arbeidssøkerens forutsetninger og behov. Videre må etaten ha kunnskap om arbeidsmarkedet og innholdet i ulike yrker og utdanninger.

#### **6.4.2 Målrettet rekrutteringsbistand til arbeidsgivere**

I tillegg til formidlingsbistand til arbeidssøkere kan Arbeids- og velferdsetaten yte rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft. Bistanden har i stor grad vært rettet mot å dekke rekrutteringsoppdrag som arbeidsgivere har meldt til etaten. I mange tilfeller har det vært ressurskrevende å finne aktuelle kandidater, og etaten har ikke alltid lyktes med dette. Arbeids- og velferdsetaten har ofte samarbeidet med de samme få arbeidsgiverne.

Rekrutteringsbistanden er nå i hovedsak rettet mot arbeidsgivere som ønsker å inkludere personer fra utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Sammenliknet med etatens øvrige ansvarsområder,

braker etaten relativt lite ressurser på denne innsatsen. Mange arbeidsgivere kjenner heller ikke til de mulighetene som ligger i et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Det reflekteres i Arbeids- og velferdsetatens arbeidsgiverundersøkelse i 2023 *Fortsatt fornøyde med NAV, men rom for forbedring*, som viser at en begrenset andel arbeidsgivere har fått rekrutteringsbistand, meldt ledige stillinger til et NAV-kontor, eller benyttet arbeidsplassen.nav.no til å søke etter kandidater.

Framtidsrettet tjenesteutvikling blir sentralt for at etaten skal kunne tilby relevante og aktuelle tjenester. Det innebærer også bruk av ny teknologi som kunstig intelligens (KI). Arbeids- og velferdsetaten har for eksempel utviklet og tatt i bruk KI i en ny tjeneste som skal gjøre rekrutteringsprosessen enklere for arbeidsgivere, også med sikte på at flere fra utsatte grupper skal komme i arbeid. Tjenesten foreslår kvalifikasjoner og overskrifter som kan brukes i jobbbannonsen basert på informasjonen som arbeidsgiver legger inn.

Arbeids- og velferdsetaten kan også gi rekrutteringsbistand når arbeidsgivere har behov for å rekruttere et større antall medarbeidere i forbindelse med oppbemanninger. Denne tjenesten er spesielt aktuell i forbindelse med etablering av store virksomheter eller store utbyggingsprosjekter. Ved slike oppdrag kan det være store udekkede arbeidskraftbehov innenfor mange yrkesområder. Det kan løses ved at etaten kvalifiserer arbeidssøkere gjennom yrkesrettede kvalifiseringstiltak som er tilpasset virksomhetens spesifikke behov. Arbeidssøkerne som har deltatt på slik opplæring vil som oftest være sikret arbeid. Et slikt rekrutteringssamarbeid gir mulighet til å rekruttere flere fra utsatte grupper.

Økt knapphet på arbeidskraft kan føre til at virksomheter i større grad vender seg til Arbeids- og velferdsetaten for å få rekrutteringsbistand i årene som kommer. Arbeids- og velferdsetaten har erfart at flere arbeidsgivere vurderer å senke kravene til arbeidssøkere og tilby kompetanseheving på arbeidsplassen. Det kan øke mulighetene til å formidle flere personer fra utsatte grupper. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har det også ført til at flere arbeidsgivere er villige til å finansiere opplæring på arbeidsplassen dersom de får motiverte kandidater som har relevante ferdigheter eller kompetanse. Det forutsetter samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere om kompetanseutviklingstiltak, på nye måter og for større grupper, se omtale i punkt 6.5.2 og kapittel 4 og 5.

### 6.4.3 Videreutvikle etatens formidlings- og rekrutteringstjenester

Arbeids- og velferdsetatens tjenester har tradisjonelt sett hatt som hovedmål å bistå jobbsøkere med å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten må tilby tjenester som er tilpasset arbeidsgiveres behov. Samtidig må etaten prioritere og bruke sine ressurser på en måte som best mulig bidrar til et velfungerende arbeidsmarked. I den forbindelse vil det være behov for å videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens selvbetjente tjenester for å gjøre det lettere for arbeidsgivere og arbeidssøkere å finne hverandre.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har enkelte arbeidsgivere endret sine rekrutteringsprosedyrer. Personlige ferdigheter, som lese- og regneferdigheter og personlige egenskaper, som pågangsmot og motivasjon, anerkjennes som viktig for å kvalifisere til stillinger. Vekt på kartlegging av personlige ferdigheter for å finne fram til aktuelle kandidater, og målrettet kompetanseheving også av enkeltkvalifikasjoner, er en trend som EU er opptatt av å legge til rette for. Blant annet har EU utviklet et klassifiseringsverktøy, ESCO, og en sertifisering av ferdigheter og kvalifikasjoner, Europass. De har også utviklet en egen strategi for minikvalifikasjoner, som skal styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet, se omtale i kapittel 4.

Arbeids- og velferdsetatens digitale verktøy er i all hovedsak basert på registrert formalkompetanse, og gir lite informasjon om andre ferdigheter. Fravær av digitale løsninger som effektivt og treffsikkert kartlegger kandidaters ferdigheter og kompetanse opp mot arbeidsgivers behov, kan dermed begrense nytten av dem framover.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør et utdatert regelverk det vanskelig å utvikle bedre tilpassede funksjoner. I de senere årene er det ved flere anledninger oppdaget brudd på personvernlovgivningen ved bruk av Arbeids- og velferdsetatens digitale verktøy og tjenester. Det har blant annet ført til at Arbeids- og velferdsetatens CV-database for arbeidsgivere ikke lenger er i drift. Arbeidsgivere som har et rekrutteringsbehov, kan derfor ikke lenger søke etter kandidater i CV-basen på egenhånd. For å kompensere for dette er det utviklet alternative digitale tjenester som både tilfredsstillende grunnleggende personvernprinsipper og ivaretar brukernes personvernrettigheter. Det må vurderes om det også er behov for regel-

verksendringer som legger bedre til rette for bruk av nye digitale verktøy, innhenting av nødvendig informasjon fra andre aktører og viderebehandling til statistikk- og styringsformål.

En regelverksgjennomgang vil kunne avklare om det er behov for endringer i reguleringen av etatens formidlings- og rekrutteringsbistand. Rettsgrunnlaget for bruk og gjenbruk av data til utvikling og bruk av tjenester må være tydelig, og følge krav som personvernlovgivingen setter. Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak, se nærmere omtale i kapittel 7, viser at usikkerhet om rammene for bruk av personopplysninger utgjør en barriere for utvikling av kunnskap og fagsystemer i arbeids- og velferdsforvaltningen. Et sentralt funn er behov for avklaring og utvikling av gjeldende regelverk for å muliggjøre økt bruk av personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling.

Regjeringen vil legge til rette for bruk av ny teknologi i Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester og verktøy. Som et ledd i dette vil regjeringen vurdere endringer i regelverket som regulerer Arbeids- og velferdsetatens rolle som tilbyder av formidlings- og rekrutteringsbistand, slik at arbeidssøkere og arbeidsgivere kan få tjenester som bedre møter deres behov. Moderne teknologi er avgjørende for å kunne tilby effektive tjenester i takt med endringene i arbeidsmarkedet. Samtidig må digitale verktøy og ny teknologi, som kunstig intelligens og prediksjonsbaserte virkemidler i tjenesteutviklingen, brukes på en måte som ivaretar brukernes personvern. Regelverket må derfor gi et presist og tydelig rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, og legge til rette for bruk og utvikling av digitale verktøy og tjenester.

Regjeringen vil videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester slik at de møter arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov på en bedre måte. Arbeidskraftressursene til de som står utenfor arbeidsmarkedet, må gjøres mer synlig for arbeidsgiverne, blant annet gjennom digitale og fysiske møteplasser. Det kan også bidra til å mobilisere og kanalisere arbeidskraften dit det er behov for den. Formidlings- og rekrutteringsbistanden må ses i sammenheng med etatens inkluderingsbistand slik at de som trenger flere og sammensatte tjenester, møter helhetlige løsninger som er tilpasset deres forutsetninger og behov.



## 6.5 Samarbeid med arbeidsgivere

### 6.5.1 Tett arbeidsgiverkontakt

God kjennskap til arbeidsmarkedet og arbeidsgiveres behov er avgjørende for å bygge en god samarbeidsrelasjon. Det forutsetter en gjensidig forpliktelse eller intensjon fra etaten og arbeidsgiver. Arbeids- og velferdsetaten må bidra med sine virkemidler, herunder med sin inkluderings-, rekrutterings-, og formidlingsbistand. Arbeidsgiver må være villig til å prøve ut eller ansette arbeidssøkere som er under oppfølging fra etaten og som har eller vil kunne tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner.

Tett arbeidsgiverkontakt er avgjørende både for at Arbeids- og velferdsetaten skal ha oppdatert informasjon om etterspørselen i arbeidsmarkedet, og for å kunne tilby godt tilpassede formidlings- og rekrutteringstjenester. Sammen med god kjennskap til arbeidssøkers kompetanse, ferdigheter og behov skal dette bidra til godt samsvar mellom arbeidsgiveres behov og arbeidssøkeres kompetanse. Målet er at arbeidsformidlingen resulterer i et ansettelsesforhold.

Også OECD peker på at arbeidsformidlingen må ha god arbeidsgiverkontakt og yte god service til arbeidsgivere.<sup>10</sup> Behovet for tett kontakt og koordinert og helhetlig bistand fra etaten til arbeidsgivere understrekes også i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, se også omtale i kapittel 5.

Det er over tid arbeidet aktivt for å styrke Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med arbeidsgivere, partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjonene. Etaten har organisert dette arbeidet i egne markedsteam og opprettet egne arbeidsgiverkontakter i de fleste fylkene. Det er likevel fortsatt behov for å styrke og videreutvikle dette arbeidet.

I områdegjennomgangen av arbeidsmarkeds tiltak påpekes det at det er store forskjeller i hvordan de enkelte fylkesleddene i Arbeids- og velferdsetaten og de enkelte NAV-kontorene har innrettet samarbeidet med arbeidsgivere.<sup>11</sup> Videre viser områdegjennomgangen at ulike organisering av markedsarbeidet kan gjøre det utfordrende å spre læring om virkningsfulle arbeidsformer og modeller, og etablere sentrale retningslinjer for

hvordan arbeidet skal utføres og hva innholdet i tjenestene skal være. Områdegjennomgangen påpeker også at det er behov for mer lokalt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere om konkrete opplæringsprogrammer, hvor etatens brukere får spesifikk opplæring rettet mot virksomhetens behov, se omtale i boks 6.4 og i kapittel 5. Se også omtalen av opplæringstiltak i kapittel 4 og områdegjennomgangen i kapittel 7.

### 6.5.2 Mer helhetlige tjenester

Tilbakemeldinger til Arbeids- og velferdsetaten tyder på at arbeidsgivere ønsker mer koordinert bistand og en fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten. Med dette som bakteppe er det utviklet et rammeverk for tjenester til arbeidsgivere. Rammeverket tar utgangspunkt i arbeidsgivers behov. Målet er at Arbeids- og velferdsetatens tjenester til arbeidsgivere skal være mer helhetlige og koordinerte. Tjenestene skal bidra til at flere får en stabil tilknytning til arbeid. Utgangspunktet er at arbeidsgivere som kan klare seg med selvbetjente løsninger, hovedsakelig skal henvises til å benytte disse, mens arbeidsgivere som har behov for bistand med forebyggende sykefraværs- og arbeidsmiljøarbeid, nedbemanning eller som ønsker å rekruttere og inkludere personer fra utsatte grupper, skal prioriteres som «samarbeidspartner». Arbeidsgivere og virksomheter som har behov for å rekruttere over tid, og som ønsker å inkludere eller tilrettelegge i sin virksomhet, skal prioriteres som «strategisk partner».

Arbeids- og velferdsetaten skal analysere kjennetegn ved arbeidssøkerne som er registrert i etaten med behov for arbeidsrettet bistand, opp mot behovene i arbeidsmarkedet. Analysen skal danne grunnlag for å velge ut hvilke virksomheter Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med om kvalifisering, rekruttering og inkludering. Det har ført til flere regionale og lokale samarbeid med større virksomheter eller bransjer om «inkluderende rekruttering». Arbeids- og velferdsetaten bidrar med virkemidler som arbeidstrening, lønnstilskudd, inkluderingstilskudd og mentor, se kapittel 5. Virksomhetene tar inn grupper av kandidater og står for fagopplæring på arbeidsplassen, som på lengre sikt skal gi fagbrev, se kapittel 4. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er flere arbeidsgivere enn tidligere positive til «inkluderende rekruttering» også når de har et ordinært rekrutteringsbehov, og etterspør kandidater fra utsatte grupper med sikte på inkludering, se kapittel 5.

<sup>10</sup> OECD (2015). *Employment Outlook 2015*. Paris.

<sup>11</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkeds tiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

### Boks 6.5 Strategiske samarbeidsavtaler

#### *Aker Stord og NAV Sunnhordaland*

Aker Stord og NAV Sunnhordland inngikk en strategisk samarbeidsavtale i 2022 der Aker bidrar med kvalifisering av kandidater og etaten bidrar med sine arbeidsrettede virkemidler. Gjennom avtalen skal personer som er registrert med behov for arbeidsrettet bistand fra etaten få en stabil tilknytning til arbeidslivet, og arbeidsgiver få dekket sitt arbeidskraftbehov.

Aker Stord hadde utfordringer med å få tak i den arbeidskraften og kompetansen de trengte innenfor enkelte fag. Løsningen ble skreddersydde kvalifiseringsløp innen stillingsfaget i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.

#### *Kongsvinger kommune og NAV Kongsvinger*

Kongsvinger kommune og NAV Kongsvinger inngikk en strategisk samarbeidsavtale i 2023 for å forebygge sykefravær, samt rekruttere, inkludere og kvalifisere flere kandidater fra utsatte grupper. Etaten bidrar med sine virkemidler med sikte på å tilby helhetlige og koordinerte tjenester. Avtalen omfatter også bistand ved permittering eller nedbemanning.

Målet er at flere skal få varig tilknytning til arbeidslivet og at de kommunale virksomhetene skal få dekket sitt arbeidskraftbehov.

Samarbeidet med arbeidsgiverne skal også bidra til å øke etatens kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft og til koblinger der det er godt samsvar mellom arbeidsgiveres behov og arbeidssøkeres kompetanse.

Det er derfor behov for å videreutvikle og løfte både etatens formidlings- og rekrutteringstjenester, inkluderingsarbeid og samarbeid med arbeidsgivere, partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjonene framover. Et godt samarbeid med partene i arbeidslivet, både trepartssamarbeid på samfunnsnivå og topartssamarbeid på arbeidsplassene, er avgjørende for å lykkes med inkluderingsarbeidet. For nærmere omtale av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), se kapittel 5.

Arbeids- og velferdsetaten ønsker et langsiktig og aktivt samarbeid med arbeidsgivere og kan

inngå avtaler om strategisk samarbeid som kan omfatte alle arbeidskraftrelaterte tjenester som etaten forvalter. Etaten har inngått flere slike avtaler. Avtalen mellom Aker Solution AS lokasjon Stord Verft og NAV region Sunnhordaland, og avtalen mellom Kongsvinger kommune og NAV er to eksempler på dette, se boks 6.5.

Raske omstillinger vil kreve nye samarbeidsmodeller mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidslivet, utdanningssektoren og private aktører. Arbeids- og velferdsetatens tjenester til arbeidsgivere må innrettes med utgangspunkt i behovet, samtidig som arbeidsgivere må ta større ansvar for kvalifisering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil jobbe videre med arbeidslivets parter, Arbeids- og velferdsetaten og utdanningssektoren om samarbeidsmodeller. Et slikt arbeid kan også adressere hvordan det kan stimuleres til økt geografisk mobilitet, for eksempel om det kan legges til rette for at flere arbeidsrettede tiltak og utdanning gjennomføres i områder hvor det er særlig mangel på arbeidskraft.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med arbeidsgivere, partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjonene. Arbeids- og velferdsetaten må ha tett kontakt med næringslivet for å kunne koble arbeidssøkere med arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft, slik at flere som står utenfor kommer i arbeid.

## 6.6 Bistand ved store omstruktureringer

Både teknologisk utvikling, klimaendringer og demografiske endringer vil gi store omstillinger i arbeidsmarkedet. Omstillinger har en kostnad både for bedrifter og enkeltindivider. Personer som rammes av omstilling, opplever krav til endringer, de kan bli arbeidsledige eller på annen måte falle ut av arbeidslivet midlertidig eller permanent. Forskning på feltet viser at det er en sammenheng mellom omstillinger og nedbemanning og overgang til ledighet og helserelaterte ytelser.<sup>12</sup> For arbeidstakere som mister jobben som følge av nedbemanning eller nedleggelse, viser norske studier at nedbemanning fører til at sannsynligheten for å motta uføretrygd eller andre helserelaterte ytelser øker markant.<sup>13</sup> Dette ser ut til å gjelde uavhengig av de økono-

<sup>12</sup> Nossen, J. P. (2010). Hvilken betydning har nedbemanning for sykefravær og andre helserelaterte ytelser? *Arbeid og velferd*, 2010:4.

miske konjunktorene på nedbemanningstidspunktet. Det er viktig at det offentlige sørger for at personer som kommer i en slik situasjon, får nødvendig og rask bistand.

I mindre arbeidsmarkedsregioner kan nedleggelse av virksomheter (hjørnesteinsbedrifter) ha store konsekvenser fordi en stor andel av arbeidsplassene i en kommune går tapt. Dette er alvorlig for kommunen som mister skatteinntekter, og for den enkelte og familiene som blir rammet. Kommuner eller regioner som opplever brå eller særlig stor nedgang i sysselsettingen, kan få bistand til omstilling fra staten og fylkeskommunen. Kommuner med omstillingsstatus får midler over en periode på inntil seks år. Det er kommunen som har ansvar for gjennomføring av det konkrete omstillingsarbeidet. Målet er å styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser. Omstillingsordningen skal komme i tillegg til og ses i sammenheng med andre virkemidler som fylkeskommunene og kommunene rår over. Innovasjon Norge er nasjonalt kompetanseorgan for arbeidet. Det innebærer at de på oppdrag fra fylkeskommunene kan hjelpe omstillingskommuner med råd, verktøy, veiledning og kvalitetssikring.

Ved omstillingsprosesser som innebærer permitteringer, nedbemanning, eller at kompetansen til den eksisterende arbeidsstokken må endres, kan Arbeids- og velferdsetaten yte bistand til virksomhetene og til deres ansatte. Slik bistand kan være informasjon og veiledning om muligheter i arbeidsmarkedet og om den enkelte arbeidstakers rettigheter, for eksempel om rett til økonomiske ytelser. Arbeids- og velferdsetaten kan også bidra til å koble personer som blir overtallige, med arbeidsgivere med rekrutteringsbehov, og eventuelt vurdere muligheter for omskolering og kompetanseheving, der andre aktuelle parter kobles på. Videre kan Arbeids- og velferdsetaten tilby tjenester innenfor gjeldsrådgivning og karriereveiledning. Målet er å forebygge langvarig ledighet eller sykefravær grunnet usikkerhet på arbeidsplassen, og i større grad legge til rette for en rask overgang og stabil tilknytning til arbeidslivet. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å utarbeide rutiner og metodikk for etatens bistand på dette området.

Det er avgjørende at arbeidsgiverne melder fra til Arbeids- og velferdsetaten på et tidlig tidspunkt. Det sikrer at tjenestene er tilgjengelige og effektive når behovet er størst. Det er også viktig

at etaten har en god og helhetlig koordinert tjeneste.

Arbeidsgivere som vurderer å si opp mer enn ti personer, skal så tidlig som mulig og senest når arbeidsgiver innkaller til drøftinger, sende melding om dette til sitt lokale NAV-kontor. Tilsvarende melding skal gis til NAV-kontoret dersom arbeidstakerne vil bli permittert uten lønn, eller i mer enn fire uker vil få sin ukentlige arbeidstid innskrenket med mer enn 50 prosent. Melding skal også gis ved permitteringer av arbeidstakere som omfattes av statsansatteloven. Planlagte masseoppsigelser får tidligst virkning 30 dager etter at Arbeids- og velferdsetaten er underrettet. Dette skal gi etaten tid til å finne løsninger på de problemene som de planlagte oppsigelsene reiser, både for arbeidsgivere og arbeidstakere som rammes. Ved nedleggelse eller konkurs skal NAV-kontoret raskt kontakte arbeidsgiver og formidle overtallige til virksomheter med behov for tilsvarende arbeidskraft.

NAV Arbeidslivssenter<sup>14</sup> og offentlige karrieresenter<sup>15</sup> kobles på ved behov. Ved oppsigelse eller permittering av mer enn ti personer, bedriftsnedleggelse eller konkurs tilbyr Arbeids- og velferdsetaten bedriften å holde et informasjonsmøte for de berørte ansatte i bedriften. Her får ansatte informasjon om muligheter i arbeidsmarkedet, og om aktuelle ytelser.

Ved å involveres tidlig, kan Arbeids- og velferdsetaten støtte arbeidsgivere i tøffe overganger og tidlig identifisere arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, samt støtte dem i omstillingsperioden. Det kan bidra til å gjøre overgangen til andre jobber enklere. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at tidlig involvering på arbeidsplassen bidrar til å forhindre frafall. Det bidrar til stabilitet for den enkelte og samfunnsmessige gevinster i stort.

Etaten kan også bidra med rekrutteringsbistand når virksomheter skal omstrukturere, opp eller nedbemanne. I disse tilfellene kan virksomhetene få tilbud om en kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten. For nærmere omtale av etatens rekrutteringsbistand se avsnitt 6.4.2.

For å vurdere hvilke utdanningstilbud som er nødvendige for å sikre at arbeidslivet får den kom-

<sup>13</sup> Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 2013:24.

<sup>14</sup> NAV Arbeidslivssenter er et ressurs- og kompetansesenter for et mer inkluderende arbeidsliv som har eksistert siden den første IA-avtalen ble inngått i 2001. De ansatte er eksperter på arbeidsmiljø, sykefraværarbeid og på det utvidede partssamarbeid. Det er ett arbeidslivssenter i hvert fylke.

<sup>15</sup> De offentlige karrieresentrene er fylkeskommunale tilbud med gratis karriereveiledning til alle over 19 år.

petansen det er behov for, er det utviklet et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene, høyere utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Det varierer hvordan fylkeskommunene fyller sin kompetansepolitiske rolle og hvordan samarbeidet er innrettet.

I situasjoner med store omstillinger er det også viktig at etaten kan håndtere store mengder søknader om dagpenger. Under koronapandemien var det nødvendig både å gjøre midlertidige forenklinger og å innføre en forskuddsordning som innebar betydelig ekstraarbeid for etaten. Søknadsbehandlingen bør ikke ta ressurser fra tjenester som kan bidra til formidling og inkludering. Saksbehandlingstiden må heller ikke være så lang at arbeidsledige blir stående uten inntekt over tid. Dagpengeordningen må derfor innrettes slik at søknadsbehandlingen så langt som mulig kan automatiseres.

## 6.7 Arbeidskraftberedskap

### 6.7.1 Behov for arbeidskraft under kriser

Ulike kriser kan utløse endret behov for arbeidskraft, for eksempel til å understøtte forsvaret, for å opprettholde sentrale sivile funksjoner eller for å dekke helt nye oppgaver. Felles for alle oppgaver og tjenester i en krise, er at arbeidskraften er tilgjengelig og prioritert dit hvor behovet er størst. I slike situasjoner vil Arbeids- og velferdsetaten ha ansvar for å yte rekrutteringsbistand. Under håndteringen av koronapandemien ble eksempelvis ressursbehov i enkeltbedrifter og næringer meldt inn gjennom fylkesmennenes beredskapsråd, og fulgt opp lokalt og regionalt av Arbeids- og velferdsetaten. Etaten iverksatte også tiltak for at personer med etterspurt kompetanse skulle registrere seg.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er endret som følge av krigen i Ukraina. Det kan også ha betydning for utviklingen av beredskapstiltak som skal sikre sivil arbeidskraft i en eventuell sikkerhetspolitisk krise eller krig som berører det norske samfunnet. Dagens regelverk gir grunnlag for å kunne utskrive arbeidskraft til militære og sivile formål. Samtidig arbeides det med å utfylle dette regelverket med mer definerte rammer, se avsnitt 6.7.3.

### 6.7.2 Arbeids- og velferdsetatens ansvar

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven gir Arbeids- og velferdsetaten ansvar for å bistå med å håndtere endringer i arbeidskraftbehovet for priori-

terte virksomheter ved kriser i fred eller krig. Etaten har i den forbindelse hjemmel til å formidle registrerte arbeidsledige og frivillige som melder seg, og til å etablere samarbeid med bemanningsforetak og rekrutteringsbyråer. Videre er etaten pålagt å ha beredskapsplaner for å opprettholde egen virksomhet, og disse skal inkludere driftssikkerhet for rekrutteringsbistand.

Med utgangspunkt i dette ansvaret har Arbeids- og velferdsetaten en sentral rolle i å holde oversikt over arbeidskraftbehov ved krise i fred eller krig. Etaten vil i tillegg kunne ha en rolle i å bistå i vurderingene av hvordan arbeidskraftressursene i samfunnet kan utnyttes på en best mulig måte. De fylkeskommunale og lokale enhetene i Arbeids- og velferdsetaten har på sin side et ansvar for å følge opp regionale og lokale behov. Dette gjøres i dag i samråd med statsforvaltere, kommunene og lokalt næringsliv.

### 6.7.3 Forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med endringer i sivilbeskyttelsesloven om sivil arbeidskraftberedskap. Endringsforslaget går ut på at det tas inn et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven som gir hjemmel til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og til å pålegge sivil arbeidspplikt når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Det foreslås også fullmaktsbestemmelser til å gi forskrifter i fredstid om forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidspplikt. For å følge opp dette er det behov for tverrsektoriell involvering. I lys av Arbeids- og velferdsetatens ansvar for rekrutteringsbistand og arbeidskraftberedskap vil etaten kunne få en sentral rolle i et slikt oppfølgingsarbeid.

## 6.8 Oppsummering av tiltak

Arbeids- og velferdsetaten skal holde løpende oversikt over arbeidsmarkedet og behovet for og tilgangen på arbeidskraft på kort og lang sikt. For at informasjonen som gis til arbeidssøkere og arbeidsgivere om alle ledige stillinger skal bli mer komplett, må det legges bedre til rette for at etaten skal få tilgang til relevant informasjon om arbeidsmarkedet. Bedre oversikt skal gjøre det lettere for arbeidssøkere og arbeidsgivere å finne hverandre. Det kan bidra til økt geografisk og yrkesmessig mobilitet, og kortere ledighetsperioder. Tett kontakt med arbeidsgivere er en forutsetning for oppdatert informasjon om arbeidsmar-

kedet. Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med virksomhetene i arbeidslivet må derfor videreutvikles og styrkes.

Endringer i næringsstruktur og fordeling av arbeidskraft mellom sektorer og virksomheter kan gjøre at Arbeids- og velferdsetatens markedsarbeid, formidlings- og rekrutteringstjenester og inkluderingsarbeid får økt betydning. Etaten har en særlig viktig rolle i å bidra til at flere av de som står utenfor skal få økt sine muligheter til å delta i arbeidsmarkedet. For å lykkes med dette, må Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester videreutvikles slik at de møter arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov på en bedre måte. Arbeidskraften til de som står utenfor arbeidsmarkedet må gjøres mer synlig for arbeidsgiverne, blant annet gjennom digitale og fysiske møteplasser der arbeidsgivere og arbeidssøkere kan snakke sammen og finne hverandre. Formidlings- og rekrutteringsbistanden må ses i sammenheng med etatens inkluderingsbistand, slik at de som trenger flere og sammensatte tjenester, møter helhetlige løsninger som er tilpasset deres forutsetninger og behov.

Bruk av moderne teknologi er avgjørende for å kunne tilby effektive tjenester som ivaretar arbeidssøkeres og arbeidsgiveres behov i takt med endringene i arbeidsmarkedet. Det må vurderes hvordan det kan legges bedre til rette for bruk av digitale verktøy og bruk av ny teknologi i tjenesteutviklingen, i samsvar med krav til personvern. Regelverket må gi et presist og tydelig rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, og legge til rette for bruk og utvikling av digitale verktøy og tjenester.

Etaten må også sikres bedre informasjon om arbeidssøkerne, og det må utvikles bedre verktøy for kartlegging av brukernes ferdigheter og kompetanse, se også omtale av områdegjennomgan-

gen av arbeidsmarkedstiltakene i kapittel 7. Bedre informasjon hos Arbeids- og velferdsetaten vil gi bedre grunnlag for å koble arbeidssøkere med arbeidsgivere. Det er behov for å gjennomgå regelverket for å vurdere endringer som kan legge bedre til rette for innhenting og deling av nødvendig informasjon. Det er også behov for å vurdere om regelverket gir tilstrekkelig rom for å innhente og gjenbruke personopplysninger til statistikk og styringsinformasjon.

Regjeringen vil styrke Arbeids- og velferdsetatens rolle som arbeidsformidler, særlig overfor personer som trenger ekstra hjelp for å komme inn i arbeidslivet.

*For å gjøre det enklere for arbeidssøkere og arbeidsgivere å finne hverandre, og for at flere personer fra utsatte grupper skal komme i arbeid, vil regjeringen:*

- Vurdere endringer i regelverket som regulerer Arbeids- og velferdsetatens rolle som tilbyder av formidlings- og rekrutteringsbistand, slik at arbeidssøkere og arbeidsgivere kan få tjenester som bedre møter deres behov.
- Legge til rette for at Arbeids- og velferdsetaten skal få bedre tilgang til relevant informasjon om arbeidsmarkedet, slik at informasjonen om ledige stillinger blir mer komplett. Blant annet skal det vurderes om det er behov for regelendringer for å gi etaten adgang til å innhente nødvendig informasjon fra relevante aktører.
- Videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens formidlings- og rekrutteringstjenester og verktøy, blant annet ved å legge til rette for bruk av ny teknologi.
- Legge til rette for å styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens tjenester til arbeidsgivere og samarbeid med partene, bransjer og virksomhetene i arbeidslivet.

## 7 Bedre gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken

Arbeids- og velferdsforvaltningen utøver arbeidsmarkedspolitikken ved å forvalte ytelser, tilby tjenester og forebygge og hjelpe de som har behov for bistand for å kunne delta i arbeidslivet. Dette kapitlet ser på hvordan gjennomføringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken kan styrkes, slik at brukerne kan bli møtt med bedre tjenester, god oppfølging og riktige tiltak.

Kapitlet tar for seg hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen må utvikles videre for at brukerne skal møte en forvaltning som har kompetanse, verktøy og muligheter til å arbeide kunnskapsbasert. Flere pågående prosjekter vil over tid kunne gi viktige bidrag til en mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom økt kompetanse og bedre verktøy.

Tillitsreformen er ett av regjeringens grep for å utvikle og fornye offentlig sektor. Målet regjeringen har for fornying av offentlig sektor er mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring. Et av de sentrale premissene for tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen er at NAV-kontorene og de ansatte i førstelinjen skal ha større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet. Innsats og tiltak som ledd i tillitsreformen er knyttet til praktiseringen av mål- og resultatstyringen, å sikre lokalt handlingsrom i NAV-kontorene og å starte forsøk som understøtter god tjenesteutvikling.

For å kunne utøve skjønn og tilpasse tjenestene til individuelle behov og lokale forhold, må medarbeiderne i NAV-kontorene ha et godt kunnskapsgrunnlag og gode støttesystemer. Det pågår et arbeid med å utvikle bedre løpende informasjon om resultatene av Arbeids- og velferdsetatens innsats for å få flere i arbeid. Kapitlet drøfter betydningen dette utviklingsarbeidet vil ha for tjenesteutvikling og styring i Arbeids- og velferdsetaten.

Kapitlet ser særlig på hvordan arbeidsmarkedstiltakene kan utvikles med mål om at flere kan komme i arbeid. Det er nylig gjennomført en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Formålet med områdegjennomgangen er å oppnå raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet for flere gjennom mer effektiv og kunnskapsba-

sert bruk av arbeidsmarkedstiltak. I gjennomgangen pekes det på ulike forhold som kan bidra til å styrke den kunnskapsbaserte bruken av arbeidsmarkedstiltak, og som det vil være viktig å arbeide videre med.

Kapitlet drøfter også det pågående digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten i lys av behovet for effektivisering og tjenesteutvikling. Teknologit utviklingen gir etaten store muligheter til å forbedre og effektivisere tjenester til brukerne. Videre utvikling av digitale løsninger vil kunne ha stor betydning både for å utvikle kunnskap om hvilke tiltak som virker, hvordan etaten i større grad kan tilby individuelt tilpassede tjenester, hvordan forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak kan bli bedre og hvordan brukerne kan følges opp med sikte på en stabil tilknytning til arbeidslivet.

### 7.1 Tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Tillitsreformen er ett av regjeringens grep for å utvikle og fornye offentlig sektor. Målet med reformen er mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne i hele landet, til rett tid og med god kvalitet. Større handlingsrom og mer faglig frihet for førstelinjen på lokalt nivå, kan gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne. For å få dette til må de ansatte få mer rom og mer tid til å utføre arbeidsoppgavene, og samarbeidet mellom partene i arbeidslivet må styrkes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i 2022 i oppdrag å starte arbeidet med tillitsreformen. Et av de sentrale premissene for reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen, er at NAV-kontorene og de ansatte i førstelinjen skal ha større handlingsrom til å benytte sin faglighet og kompetanse i arbeidet. Innsats og tiltak som har særlig relevans for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken er knyttet til praktiseringen av mål- og resultatstyringen i Arbeids- og velferdsetaten, å sikre lokalt handlingsrom i førstelinjen slik at medarbeiderne i NAV-kontorene kan bruke egen faglighet og kompetanse i arbeidet og å starte forsøk som

understøtter dette. Arbeidet er godt i gang og vil prege utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i årene som kommer.

### 7.1.1 En balansert mål- og resultatstyring

En viktig del av tillitsreformen er mer gjennomgående bruk av tillitsbasert styring og ledelse i staten slik at myndighet blir delegert og den enkelte medarbeider får økt handlingsrom. Bakgrunnen er at effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får større frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene. Slik skal medarbeiderne i førstelinjen kunne skape bedre resultater gjennom å utnytte kompetansen bedre, ta større ansvar og levere bedre tjenester og løsninger. I arbeids- og velferdsforvaltningen er derfor ett av målene for tillitsreformen at mål- og resultatstyringen skal sikre en god balanse mellom lokal autonomi og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis.

En viktig del av arbeidet med tillitsreformen har vært et bredt innsiktsarbeid i hele organisasjonen for å analysere hvor barrierene for å kunne jobbe mer tillitsbasert er. Funn fra dette innsiktsarbeidet viser at flere faktorer påvirker handlingsrommet til de ansatte i NAV-kontorene. Regelstyring, kompetanse og tid er de faktorene som i størst grad trekkes fram. God kompetanse gir økt opplevelse av handlingsrom, mens knapphet på tid snevrer det inn. Medarbeiderne trekker i stor grad fram at et rigid regelverk som ikke har endret seg i takt med samfunnet for øvrig, hindrer mulighetene for å finne gode løsninger.

Innsiktsarbeidet viser at det er omtrent like mange av de ansatte som svarer at mål- og resultatstyringen påvirker handlingsrommet positivt som negativt.<sup>1</sup> Ansatte oppfatter også styringen ulikt, avhengig av rollen den enkelte har, hvilke områder en jobber med og hvordan nærmeste leder kommuniserer føringer. Samtidig viser innsiktsarbeidet at Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer enkelte tjenestelinjer gjennom mange detaljerte mål og føringer, som også reflekteres i styringen fra nasjonalt nivå.

I arbeidet med tillitsreformen vil Arbeids- og velferdsetaten iverksette tiltak som skal synliggjøre prinsipper for god styring og som gir ledere og medarbeidere et felles utgangspunkt for dialog om styring og oppfølging. Det arbeides også med å forbedre den interne styringen i Arbeids- og vel-

ferdsetaten gjennom færre og tydeligere mål og føringer. Det skal gi et bedre grunnlag for styring sentralt og prioritering lokalt, og skape en bedre balanse mellom lokal autonomi og overordnet styring. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil på sin side videreutvikle sin mål- og resultatstyring slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet gis fleksibilitet til å styre og lede etaten med økt vekt på kunnskapsrettet bruk av NAV-kontorets ressurser.

### 7.1.2 Lokalt handlingsrom for bruk av egen faglighet og kompetanse

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal så langt det er mulig, tilpasse tjenestene til den enkeltes behov med sikte på inkludering og bidra til å få flere i arbeid. Det er særlig viktig i kontakten med og bistanden til utsatte grupper. Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukere med ulike behov for bistand, og mellom NAV-veileder og arbeidsgivere som kan tilby arbeid, er derfor sentral.

Det er betydelig variasjon i hvilke behov den enkelte bruker har for bistand. Mange av de som kun trenger arbeid, for eksempel de fleste av dagpengemottakerne, vil være selvhjulpne. En del av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har imidlertid mer langvarige og omfattende behov for bistand. På NAV-kontoret jobber veilederne med å finne fram til helhetlige og individuelt tilrettelagte løsninger. NAV-veilederne må derfor samarbeide med andre kommunale aktører, næringslivet, helsevesenet, utdanningsmyndighetene, frivillige organisasjoner mv. Det er derfor nødvendig å sikre et lokalt handlingsrom i møte med de enkelte brukerne og lokale og regionale forhold.

Det er over tid lagt vekt på at NAV-kontoret skal ha myndighet og handlefrihet til å tilpasse tjenestene til individuelle behov. Det innebærer mindre styring og mer fokus på resultater. Det ble blant annet omtalt i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. I etterkant av dette har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt større handlingsfrihet til fylkene og NAV-kontorene til selv å tilpasse virkemidlene lokalt.

Å gi slipp på noe av kontrollen til fordel for økt autonomi, forstått som å la ansatte ta avgjørelser på egen hånd og uten å være fullt ut styrt av overordnede retningslinjer, er gjerne tett forbundet med at ansatte har et godt kunnskapsgrunnlag. Det er ulik praksis for i hvilken grad direktoratet gir faglige føringer til fylkene og NAV-kontorene. På enkelte områder er det en del styring, mens det på andre er et betydelig lokalt handlingsrom. Gjennom interne spørreundersøkelser i arbeids-

<sup>1</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023). *Tillitsreformen – Anbefalinger til forbedringer*. Oslo.



og velferdsforvaltningen kommer det også fram at erfaring og kompetanse står svært høyt på listen over faktorer som påvirker den enkeltes handlingsrom. Systematisk kompetanseutvikling innebærer at det arbeides kontinuerlig med læring langs flere akser samtidig. Manglende systematikk i kompetanseutviklingen går ut over brukerne. Det er derfor avgjørende at arbeids- og velferdsforvaltningen utvikler og etablerer gode rammebetingelser for læring, og en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling som er kunnskapsbasert.

Et eksempel på lokal tjenesteutvikling hvor NAV-kontoret også utvikler seg som en lærende organisasjon, er prosjektet «Fra rutinebasert til reflektert praksis. Utvikling av inkluderingskompetanse i NAV og på arbeidsplass».<sup>2</sup> I prosjektet har lokale NAV-kontor i fem fylker deltatt. En sentral del av prosjektet var at kontorene skulle utvikle arenaer for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling. Gjennom et målrettet og kunnskapsbasert samarbeid i enkeltsaker med en mentor på arbeidsplassen, har NAV-veilederne utviklet både egen og arbeidsgivers inkluderingskompetanse. Prosjektet kan vise til gode resultater både når det gjelder bedre kartlegging og oppfølging av brukere og bedrifter, utvikling av veilederrollen og overgang til jobb for brukerne.

### 7.1.3 Lokal tjenesteutvikling og forsøk med større lokalt handlingsrom

Tjenesteutvikling skjer både gjennom sentralt initierte forsøk og utviklingstiltak, og ved ulike forsøk og utprøvinger i det enkelte NAV-kontor. Selselsettingsutvalgets ekspertgruppe pekte i sin utredning NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring* på at det bør legges til rette for mer systematiske utprøvinger lokalt, med mål om å få testet nye ideer og tiltak som gir grunnlag for kunnskapsbasert politikkutvikling.

De siste årene har stadig flere NAV-kontor utviklet nye arbeidsmåter og tiltak for å støtte brukerne sine på bedre måter. Å spre gode løsninger til andre kontor med liknende utfordringer, vil gi bedre tjenester til flere brukere. Samtidig er det en utfordring for det enkelte kontor å etablere og prøve ut nye løsninger på en slik måte at arbeidsmåter og resultater dokumenteres tilstrekkelig til

at de gir sikker nok kunnskap, og kan spres til andre kontor.

Kartlegginger utført som ledd i arbeidet med tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen viser også at det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling, men at det er behov for mer systematikk for å kunne lære av hverandre og heve kvaliteten på den tjenesteutviklingen som foregår. Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak, se nærmere omtale i avsnitt 7.3, peker også på at den lokale erfaringsbaserte kunnskapen er en ressurs som i for liten grad blir synliggjort, satt i system og utnyttet, og at det er et potensial for bedre utnyttelse av det store tilfanget av erfaringsbasert kunnskap som finnes i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kunnskap om effekter av nye og forbedrede tjenester må kunne dokumenteres, og det er behov for spredning og skalering av tjenester med god effekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor som ledd i tillitsreformen, igangsatt et utviklingsarbeid som skal vurdere hvordan man kan bidra til systematisert og kunnskapsbasert tjenesteutvikling. Utviklingsarbeidet skal etablere kriterier for å identifisere og velge ut lovende lokale utviklingsprosjekter, samt utforske hvilken bistand disse utviklingstiltakene trenger for å sikre systematikk, læring og oppskalering av gode lokale initiativ.

Et eksempel på hvordan det arbeides med å tilrettelegge for lokal kunnskapsbasert tjenesteutvikling og som samtidig gir et godt grunnlag for nasjonale anbefalinger, er tilskuddet for utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått en avtale med NTNU Samfunnsforskning for å identifisere lovende arbeidsmetoder på dette feltet. Blant prosjektene som mottok tilskudd gjennom ordningen i 2021, er det plukket ut to modeller for utprøving ved nye NAV-kontor. Modellene heter «Språkmentor» og «Back to school, stay at school». Under utprøvingen gjennomføres det en prosessevaluering av NTNU Samfunnsforskning. Prosessevalueringen skal blant annet se på om modellene lar seg overføre til andre NAV-kontor, og hvilke resultater som oppnås. Å prøve ut arbeidsmetoder som har vist seg å ha potensial for å forbedre sosialtjenestefeltet, er ett steg på veien til å identifisere effektive tjenester. Det styrker også arbeids- og velferdsforvaltningens evne til å bygge og dele kunnskap fra lokalt utviklingsarbeid.

<sup>2</sup> Arbeidsforskningsinstituttet (2024). *Fra rutinebasert til reflektert praksis. Utvikling av inkluderingskompetanse i NAV og på arbeidsplass*. Rapport 2024:7. Oslo.

### Boks 7.1 Eksempler på hvordan det jobbes med tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen

I tillegg til mange aktiviteter som skal bidra til formålet med tillitsreformen, har Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidet med å velge ut mulige forsøk som understøtter tillitsreformen. Fire prosjekter er så langt under utredning eller iverksetting.

#### *Handlingsrom i NAV Kontaktsenter*

Kontaktsentrene i Øst-Viken, Vestland, samt Vestfold og Telemark vil ha et forsøk der de jobber for å videreutvikle kompetanse knyttet til tillitsbasert ledelse, selvledelse, handlingsrom og autonomi.

#### *Handlingsrom i NAV Arbeid og ytelser*

NAV Arbeid og ytelser vil ha et forsøk hvor de ser på hvordan man i saksbehandlingen av utvalgte ytelser kan gi større rom for medarbeidernes faglighet gjennom økt åpenhet, brukeroorientering og tillitsbasert ledelse.

#### *Helhetlige digitale tjenester i NAV-kontor*

For at brukere skal få helhetlig oppfølging på tvers av stat og kommune er NAV-veiledere

avhengig av tilgang til informasjon fra både statlige og kommunale fagsystemer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med KS inngått et samarbeid med Oslo kommune om et innsiktsarbeid som skal utarbeide alternative løsningsforslag for å kunne utvikle helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor.

#### *Et enklere NAV*

NAV Falkenberg, NAV Lerkendal, Trondheim kommune, NAV Trøndelag og Statsforvalteren i Trøndelag har initiert prosjektet «Et enklere NAV». Prosjektet ønsker å prøve ut én ytelse til unge under 30 år med tett og individuelt tilpasset oppfølging og aktivitet. Formålet med forsøket er redusere medikalisering av unge. En søknad om å gjennomføre forsøket ble i juni 2024 sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for behandling.

## 7.2 Bedre informasjon om resultatene av Arbeids- og velferdsetatens innsats

For å sikre en kunnskapsbasert utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen, er det viktig å utvikle god informasjon om resultatene av Arbeids- og velferdsetatens innsats for å få flere i arbeid. God informasjon om egne resultater er også en forutsetning for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne tilpasse seg endringene i samfunnet, og prestere godt på målene som gjelder for virksomheten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har over tid arbeidet med å utarbeide indikatorer og statistikk som kan gi et mer fullstendig bilde av Arbeids- og velferdsetatens resultater og innsats. Formålet med nye indikatorer er å gi en bedre indikasjon på hva Arbeids- og velferdsetatens innsats betyr for brukernes arbeidstilknytning. Arbeidet er basert på en anbefaling fra Oslo Economics og Frischsenteret om hvordan Arbeids- og velferdsetaten bedre kan måle om man lykkes med å få arbeids-

ledige og personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid.<sup>3</sup>

### 7.2.1 Ny indikator kan gi bedre målinger

Statistikken som i dag viser andeler med overgang til arbeid, gir et beskrivende mål på andelen av etatens brukere som er i arbeid seks måneder etter avsluttet status eller tiltak. Den tar ikke høyde for viktige forutsetninger som påvirker Arbeids- og velferdsetatens mulighet til å få flere i arbeid, som sammensetningen av brukere og forhold i arbeidsmarkedet som kan variere over tid og sted. For arbeidsmarkedstiltakene er det tilsvarende utfordringer med statistikken for overgang til arbeid. Det er også en begrensning ved dagens informasjon at den ikke tar høyde for hvor lang tid det tar for brukere å komme seg i jobb eller hvor mye de jobber. Informasjonen kommer også en

<sup>3</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?* Rapport 2022:10. Oslo: Oslo Economics.

viss tid etter at innsatsen er gjennomført, noe som bidrar til å gjøre den mindre relevant.

Den nye indikatoren skal ta hensyn til bruker-sammensetningen og lokale arbeidsmarkedsforhold og kan dermed vise et resultatbilde som i større grad kan tilskrives etatens bidrag til arbeidsinkludering, se nærmere omtale i boks 7.2. Det vil imidlertid ikke være mulig å anslå Arbeids- og velferdsetatens bidrag presist og det vil fortsatt være usikkerhet om det reelle bidraget. Det er for eksempel kjennetegn ved brukerne og arbeidsmarkedet som det ikke er mulig å kontrollere for. Den nye indikatoren vil ikke representere en fasit, og må tolkes sammen med annen informasjon, som mer vitenskapsbaserte evalueringer.

### 7.2.2 Ny indikator kan supplere kunnskapsgrunnlaget for tjenesteutvikling

Et viktig formål med den nye indikatoren er at den skal være et utgangspunkt for faglige diskusjoner i arbeids- og velferdsforvaltningen om egne resul-

tater, og slik bidra til å fremme diskusjoner rundt tjenestekvalitet, effektiv ressursutnyttelse og kvalitetsutvikling.

Ulike enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen kan bruke indikatoren til å følge med på egne resultater over tid, også om de ønsker å prøve ut noe nytt. Indikatoren vil også kunne brukes til å sammenlikne resultatet for et gitt NAV-kontor med resultatene på nasjonalt nivå. Sammen med andre kilder til kunnskap om kvalitet i eget arbeid, kan indikatoren på denne måten brukes i lokal tjenesteutvikling, for å reflektere over egen praksis, hva kontoret lykkes med og hvor kontoret har forbedringsmuligheter. Eksempelvis vil et NAV-kontor få bedre resultater med den nye indikatoren om det lykkes med å bistå personer til jobb til tross for at de står relativt langt fra arbeidslivet, eller til tross for utfordringer på det lokale arbeidsmarkedet. Ved å kontrollere for slike forhold, kan etaten få et bedre utgangspunkt for å identifisere hva som lykkes, og hvem man eventuelt kan lære av for å forbedre egne resultater.

#### Boks 7.2 Ny indikator for overgang til arbeid

Arbeids- og velferdsdirektoratet har over tid arbeidet med å utvikle indikatorer og statistikk som kan gi et mer fullstendig bilde av Arbeids- og velferdsetatens resultater og innsats. Den nye indikatoren for overgang til arbeid (arbeidsindikatoren) skal ta hensyn til brukersammensetningen og lokale arbeidsmarkedsforhold, og viser dermed et resultatbilde som i større grad enn dagens indikator kan tilskrives forvaltningens bidrag til arbeidsinkludering. I indikatoren inngår både det faktiske arbeidsomfanget og det forventede arbeidsomfanget, justert for kjennetegn ved brukere og forhold i arbeidsmarkedet som etaten ikke kan påvirke. Forskjellen mellom faktisk og forventet arbeidsomfang kan gi et bilde av Arbeids- og velferdsetatens bidrag, det såkalte NAV-bidraget, til brukernes arbeidsmengde.

De viktigste fordelene med den nye indikatoren er:

- Indikatoren tar hensyn til viktige forutsetninger som er utenfor NAV-kontorenes kontroll, både kjennetegn ved brukerne og arbeidsmarkedet.

- Indikatoren tar utgangspunkt i hele beholdningen av Arbeids- og velferdsetatens brukere, og betinger ikke som dagens indikator at brukerne skal ha avsluttet et gitt tiltak eller status. Dermed vil brukernes arbeidstilknytning mens de står tilmeldt etaten og hvor lang tid det tar før de eventuelt kommer i jobb, ha betydning for resultatene.
- Indikatoren formidler ikke bare andel som er i arbeid på et gitt tidspunkt, men tar også høyde for omfanget av arbeidsinnsatsen over tid.
- Indikatoren gir mer oppdatert informasjon enn dagens indikator og kan vise resultater for ulike deler av arbeids- og velferdsforvaltningen, for prioriterte grupper og for ulike arbeidsmarkedstiltak.

Den nye indikatoren representerer en vesentlig mer komplisert måte å måle Arbeids- og velferdsetatens resultater på enn dagens indikatorer. Indikatoren skal derfor prøves ut i Arbeids- og velferdsetaten gjennom 2024, hvor det blant annet skal innhentes innspill og vurderinger fra etaten. Målet er endelig implementering i 2025.

Gjennom å se resultater fra indikatoren i sammenheng med andre kunnskapskilder som statistikk, analyser og forskning, i tillegg til praksiserfaringer og brukerkunnskap, kan indikatoren bidra til forbedringer. En forutsetning er at det etableres arenaer for fruktbar diskusjon rundt dataene, gjerne koblet til eksisterende plan- og utviklingsprosesser.

### 7.2.3 Ny indikator kan bidra til bedre styring

Måling og vurdering av resultater er viktig styringsinformasjon både for virksomheten selv og for overordnet myndighet. Målet med utviklingen av nye resultatindikatorer for overgang til arbeid, er derfor også over tid å legge til rette for en bedre styringsdialog mellom departementet, direktoratet, etaten og etatens tiltaksleverandører. Informasjonen kan tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, herunder vurderinger av om nasjonale mål nås.

I fravær av gode resultatindikatorer er styringsdialogen med Arbeids- og velferdsetaten i stor grad preget av aktivitetsmålinger. Aktivitetene som måles følges opp på bakgrunn av den antatte positive effekten disse har på brukernes overgang til arbeid. Ettersom den nye indikatoren i større grad enn ren statistikk, er et mål på resultater, vil den også kunne bidra til at det over tid kan bli mindre behov for å fokusere på aktiviteter. Et bedre grunnlag for økt oppmerksomhet mot resultater i arbeids- og velferdsforvaltningen, kan være med å bygge opp under målene med tillitsreformen slik at medarbeiderne i førstelinjen skal få større rom for å bruke sin faglighet til å finne gode løsninger sammen med brukerne. Lokal handlefrihet og systematiske sammenlikninger kan belyse i hvilken grad forskjeller i oppgaveløsning medfører økt måloppnåelse.

Videre er formålet med indikatoren at den kan brukes til å måle overgang til arbeid på en sammenliknbar måte innen ulike arbeidsmarkedstiltak. Disse resultatene må tolkes i lys av at innhold, bruken av tiltaket og sammensetningen av deltakere i tiltakene kan variere over tid og mellom fylker og NAV-kontor, og de må suppleres med evalueringer og forskning.

Målet er at den nye indikatoren for Arbeids- og velferdsetaten på sikt kan legge bedre til rette for mindre styring ved å telle aktivitet og mer fokus på resultater. I løpet av utprøvingsåret 2024 vil direktoratet høste kunnskap om hvordan indikatoren fungerer i praksis, hvilke eventuelle svakheter den har og hvordan den kan forbedres. Regjeringen vil legge til rette for god, overordnet styring

av Arbeids- og velferdsetaten. Det innebærer blant annet større vekt på mål, resultater og effekter, og mindre vekt på ressursinnsats, tiltak og aktiviteter.

## 7.3 Mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

Økt handlingsrom og mindre detaljert styring av arbeidsmarkedstiltak forutsetter kompetanse og kunnskap om hva som virker og hvordan virkemidlene best kan tas i bruk overfor brukere med ulike behov. Arbeids- og velferdsetaten må derfor ha god kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som gir best effekt for hvilke grupper. Etaten må også vite hva som skal til for å sikre god kvalitet i gjennomføringen og bruk av tiltak, herunder hvordan man sikrer en god avklaring av den enkeltes behov, forutsetninger, muligheter og ønsker.

Regjeringen igangsatte i 2022 en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Områdegjennomganger legger til rette for dyptpløyende analyser av eksisterende ressursbruk på enkeltområder. Det gir grunnlag for å vurdere om dagens ressurser brukes godt nok og mulighet til å foreslå tiltak som kan gi bedre måloppnåelse. Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak ble gjennomført av Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret, med bistand fra CMS Kluge.<sup>4</sup>

Det overordnede formålet med områdegjennomgangen var å oppnå raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet for flere gjennom mer effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Gjennomgangen ble derfor avgrenset til arbeidsmarkedstiltak som er tidsavgrensede. Områdegjennomgangen gir systematisert kunnskap om hvilke tiltak som har god effekt for ulike brukergrupper, og den identifiserer ulike barrierer for å ta denne kunnskapen i bruk i NAV-kontorene. Den kommer også med forslag til hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bedre kan ta i bruk og utvikle denne kunnskapen i møte med brukerne.

<sup>4</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, Frischsenteret, Proba samfunnsanalyse og CMS Kluge (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

Områdegjennomgangen gir dermed et nyttig grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle kunnskap, styring og bruk av arbeidsmarkedstiltakene.

### 7.3.1 Arbeidsmarkedstiltak gir positiv effekt på sysselsetting

Arbeidsmarkedstiltak har i stor grad vært gjenstand for forskning og evaluering. Områdegjennomgangen undersøker blant annet hva kunnskapen sier om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og for hvem.<sup>5</sup> Som ledd i dette oppsummeres det hva norsk og internasjonal forskning sier om effekter av arbeidsmarkedstiltak.<sup>6</sup> En rekke ulike studier tar for seg ulike tiltak for ulike målgrupper i ulike tidsperioder, og benytter seg av ulike metoder for å komme nærmere hva som ville skjedd med deltakeren i fravær av tiltaksdeltakelsen. Det gjør det imidlertid vanskelig å sammenfatte resultater på tvers av studier. Noen systematiske trekk er likevel mulig å identifisere når det gjelder virkninger av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Selv om effekten av arbeidsmarkedstiltak ser ut til å variere mellom ulike tiltakstyper og brukergrupper, viser de fleste studiene i gjennomgangen at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak gir positiv effekt på sysselsetting, se nærmere omtale i kapittel 8.

Selv om forskningen gir støtte til at arbeidsmarkedstiltak virker i stort, konkluderer områdegjennomgangen også med at det fortsatt er behov for mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltak virker og for hvem.

I områdegjennomgangen er det også undersøkt hva den samfunnsøkonomiske verdien av ulike arbeidsmarkedstiltak er, og det er gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av utvalgte tiltak. Resultatene indikerer at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å vri tiltaksbruken noe i retning av de mest lønnsomme tiltakene på marginen, for eksempel ved å bruke lønnstilskudd og utdanning litt oftere. I kapittel 8

<sup>5</sup> Arbeidsmarkedstiltak kan ha en rekke ulike effekter på individnivå og på arbeidsmarkedet. Det finnes lite forskning som ser på effektene av arbeidsmarkedstiltak på makronivå, altså hvordan tiltak påvirker arbeidsledighet og sysselsetting samlet. Det skyldes i stor grad at det er en stor metodisk utfordring å isolere slike virkninger. Forskningen er i all hovedsak konsentrert om effekter på individnivå, såkalte behandlingseffekter.

<sup>6</sup> Gjennomgangen baserer seg i stor grad på von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Von Simson har vurdert over 40 norske evalueringer av arbeidsmarkedstiltak fra 2000 til 2023.

redegjøres det nærmere for resultatene av analysen. Dette arbeidet gir viktig innsikt, men det er begrensninger i hvor presise nytte-kostnadsanalyser kan bli når det er forskningsmessig usikkerhet knyttet til hvilke effekter de ulike arbeidsmarkedstiltakene har etter ulike kjennetegn ved deltakerne.

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring*) pekte også på at et generelt trekk ved erfaringer og evalueringer av tiltak er at ressurskrevende innsats synes å ha god effekt. Med knappe tiltaksressurser tilgjengelig kan det dermed være et spørsmål om man skal satse mer på effektive og ressurskrevende tiltak til få, eller mindre effektive og billigere tiltak til flere. I Sysselsettingsutvalgets utredning ble det eksempelvis pekt på at arbeids- og velferdsforvaltningen i større grad bør tilby tiltak som har vist god effekt, selv om disse har høyere kostnader.

I områdegjennomgangen er det også undersøkt hvordan bruken av arbeidsmarkedstiltakene kan bli mer effektiv gitt den kunnskapen vi har om effekter og nytte av tiltak. En kunnskapsbasert bruk av tiltakene innebærer både at det må produseres og spres relevant kunnskap om tiltakenes bruk og effekt, og at tildelingen av tiltak til den enkelte bruker er i tråd med denne kunnskapen. Det handler ikke bare om tiltakenes generelle effekter, men også om hvor godt tiltaket er tilpasset brukerens personlige egenskaper og behov, og om tiltaket kommer til riktig tid, i kombinasjon med hensiktsmessig oppfølging og eventuelt andre tiltak. Kunnskapen må også tas i bruk i utviklingen og styringen av tiltaksporteføljen slik at tiltakene som er tilgjengelige for veiledere i NAV-kontoret er basert på god kunnskap.

Gjennom områdegjennomgangen er det utarbeidet flere anbefalinger til hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan arbeide videre for å sikre god kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

### 7.3.2 Produksjon, spredning og bruk av kunnskap om arbeidsmarkedstiltak

Det er veilederne i NAV-kontorene som tar beslutninger om arbeidsmarkedstiltak til den enkelte bruker. Som ledd i arbeidet med områdegjennomgangen er det gjennom strukturerte intervjuer med et stort antall veiledere, undersøkt hvilken kunnskap og hvilke vurderinger veilederne gjør som grunnlag for beslutningene om tildeling av tiltak. På denne måten undersøkes også hvilke barrierer veilederne møter for å drive en kunnskapsbasert tildeling av tiltak.

*Tildelingen av arbeidsmarkedstiltak må være basert på helhetlig og god kunnskap*

Gjennomgangen tyder på at veilederne i hovedsak har god kjennskap til tiltakene. For å kunne velge tiltak i det enkelte tilfellet må veilederne kartlegge grundig de individuelle ressursene og utfordringene til brukeren. Det kan være flere tiltak som veilederne oppfatter som aktuelle. Brukers ønsker og motivasjon vil ofte være avgjørende. NAV-veilederne må kunne basere sine vurderinger på en kunnskapsbasert praksis bygget på både erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap, koblet med innsikt i brukers situasjon og behov. Flere veiledere opplever at forskningen som produseres om effekter av tiltak, ikke nødvendigvis er relevant for tildelingen av tiltak til den enkelte bruker fordi den ikke belyser forhold som den enkeltes helse, personlige preferanser eller motivasjon, eller ikke konkluderer tydelig. Veileders egen kjennskap til de ulike tiltakene og tiltakenes opplevde kvalitet, såkalt erfaringsbasert kunnskap, oppleves derfor ofte som mer relevant i tildelingen av tiltak til den enkelte bruker enn den forskningsbaserte kunnskapen. Det er i den forbindelse pekt på at det er betydelige variasjoner i kunnskapsformidlingen internt i Arbeids- og velferdsetaten og til NAV-veilederne.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak må bli mer kunnskapsbasert. For å oppnå dette anbefaler områdegjennomgangen mer systematisk registrering av opplysninger om brukers behov og forutsetninger, formålet med tiltaket for den enkelte bruker, innhold og måloppnåelse. Et bedre datagrunnlag vil gjøre mer relevant forskning mulig, eksempelvis ved at evalueringer i større grad kan sammenlikne tiltak brukt for brukere med liknende behov og forutsetninger.

Kunnskapsbasert tjenesteutøvelse og tjenesteutvikling forutsetter forskning og fagutvikling. Det er helt sentralt at NAV-kontorene har god informasjon og kompetanse om hvilke virkemidler som er mest egnet for å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. For at arbeidsmarkedspolitikken skal bli treffsikker, er det behov for god og relevant forskning. Det er blant annet viktig med mer forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak og på hvilke rammevilkår som har betydning for tiltakenes effekt. Det omfatter også behov for mer kvalitativ forskning om kvalitet, innhold i tiltak og målgrupper. Flere evalueringer bør også kunne fange opp ulike måter å organisere og gjennomføre arbeidsmarkedstiltak på, samt vurdere elementer innenfor enkelttiltak som vurderes som avgjørende for tilta-

kenes effekt. Det er også pekt på i områdegjennomgangen at det er behov for å forske mer på arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging i forkant av tiltakstildelingen. Før en bruker blir tildelt et gitt arbeidsmarkedstiltak gjennomføres det omfattende kartlegging og vurdering av brukerens behov og forutsetninger. Slike vurderinger og beslutninger kan også påvirke arbeidssøkeres muligheter for tilknytning til arbeidsmarkedet.

Det er mange ulike sider ved gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak som er aktuelle å evaluere, og det er fortsatt behov for mer kunnskap. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å sikre kontinuerlig utvikling av kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedstiltak gjennom å utvikle et bedre datagrunnlag og systematisk satsing på evalueringer på et høyt faglig nivå. Systematiske kunnskapsoppsummeringer vil også bidra til å klargjøre hva vi vet og avdekke kunnskapshull. Det viser vei for videre utprøving og forskning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets strategi for forskning og utredning redegjør for overordnede og strategiske kunnskapsbehov og hvordan sektoransvaret for forskning ivaretas. Det framgår her at arbeidsmarkedstiltak må evalueres jevnlig, og vurderes opp mot måloppnåelse og effekt. Et viktig element i kunnskapsbehovet er arbeidsmarkedspolitikken og arbeids- og velferdstjenestenes innretning og effekter på arbeidsinkludering.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet tildeleler også midler til Norges Forskningsråd som hovedsakelig skal bidra til langsiktig og målrettet kompetanse- og kunnskapsoppbygging for sektoren. Det har de siste årene vært prioritert å få mer og bedre forskning på de praksisnære arbeids- og velferdstjenestene. Arbeids- og velferdsforvaltningen er en viktig samarbeidspartner i slike forskningsprosjekter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet jobber også sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utvikle kunnskapen om arbeidsmarkedstiltak. God kunnskapsutvikling i Arbeids- og velferdsetaten tilsier at samfunnsøkonomiske nyttekostnadsvurderinger også vektlegges når tiltak velges for brukerne. Det er blant annet nylig gjennomført en overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak på deltakernes arbeidstilknytning i regi av Oslo Economics og Frischsenteret.<sup>7</sup> Se kapittel 8 for en nærmere omtale av denne studien. I tillegg har det gjennom årene vært gjen-

<sup>7</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

nomført en rekke kvalitative evalueringer som kartlegger bruken av tiltakene. De gir nyttig innsikt som grunnlag for å forbedre innretningen av ulike tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ulike virkemidler for å produsere kunnskap for etatens behov som oppdragsforskning, finansieringsbidrag til forskning, interne analyser, kunnskapsoppsummeringer, Forskningsrådets virkemidler og strategisk samarbeid med universiteter og høyskoler. Gjennom disse virkemidlene produseres en rekke analyser og vitenskapelige publikasjoner som belyser praksis og erfaringer. Kunnskap om arbeidsrettede tiltak og virkemidler er ett av fire satsingsområder. Kunnskapen som produseres tas i bruk i utviklingen av arbeidsmarkedstiltakene.

Kunnskapen som produseres gjennom forskningsrapporter og andre systematiske metoder, må i større grad oppsummeres og gjøres tilgjengelig på en slik måte at den kan tas i bruk av veilederne i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har et ansvar for å arbeide for at egen virksomhet er kunnskapsbasert.<sup>8</sup> Det ligger til fagdirektorsrollen at direktoratet gjennom kompetansehevinge og andre tilretteleggende tiltak, skal bidra til at kunnskap gjøres tilgjengelig og tas i bruk på alle nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er vesentlig framover at det fortsatt arbeides systematisk med kunnskapsdeling på viktige fagområder. Det gjelder særlig for kunnskap som er sentral for å kunne yte god hjelp til brukere med behov for arbeidsrettet bistand, som kunnskap om arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er det viktig at den erfaringsbaserte kunnskapen ikke forblir lokal, men at kunnskap og erfaringer tilføres og deles, slik det blant annet arbeides med gjennom tillitsreformen. Et sentralt tiltak for et godt fundert lokalt handlingsrom er derfor å etablere systemer som i større grad gjør det mulig å utvikle, spre og bruke kunnskap om hvilke tiltak som virker for ulike brukergrupper og hvordan tiltakene brukes best. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil arbeide videre med å etablere slike systemer.

#### *Økte muligheter for randomisering av tiltaksbeslutningen*

Områdegjennomgangen er særlig opptatt av at det er utfordrende å sammenlikne arbeidsmarkedsut-

fallene blant deltakere på ulike tiltak, fordi det er systematiske forskjeller mellom hvilke brukere som deltar på hvilke tiltak. Områdegjennomgangen anbefaler derfor at det innføres økte muligheter for randomisering av tiltakstildelingen som betyr å innføre et tilfeldig element i tildelingen av tiltak. I regi av Arbeids- og velferdsetaten gjennomføres det fra tid til annen randomiserte kontrollerte forsøk allerede i dag.<sup>9</sup> Forsøkene er typisk organisert som frittstående forskningsprosjekter utenfor den ordinære driften, og forsøkernes utstrekning er derfor også begrenset. Arbeids- og velferdsetaten bør fortsette å utforske muligheten for bruk av slike randomiserte forsøk.

Det anbefales i områdegjennomgangen at Arbeids- og velferdsetaten utvikler en infrastruktur som tilrettelegger for bruk av kontrollerte forsøk av tiltakstildelingen som en del av ordinær praksis. Her kan det benyttes elementer av tilfeldigheter eller randomisering i tilfeller hvor veileder er usikker på hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for bruker. Det kan i prinsippet gjøres på ulike måter, eksempelvis i forbindelse med vurdering av innsatsbehov, tildeling av tiltak, tidspunkt for gjennomføringen av tiltak i oppfølgingsløpet, eller valg mellom enkeltelementer i tiltak. Slike forsøk vil ifølge utrederne kunne bidra med verdifulle eksperimentelle data som kan brukes til å etablere mer presis kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltakene.

Muligheten for å randomisere vil måtte begrenses til tilfeller hvor veileder vurderer flere tiltak som likeverdige for bruker. Dersom ett tiltak anses som klart bedre egnet enn et annet tiltak, vil det ikke være rom for randomisering, siden det vil være til ulempe for brukerne. For at en slik utprøving skal gi grunnlag for å etablere generell kunnskap om effekter av tiltakene, må et tilstrekkelig antall observasjoner inkluderes. Antall brukere som inngår i utprøvingen vil være avgjørende for om prinsippet med tilfeldig fordeling virker, og om forskjell i effekt kan måles presist. Det er imidlertid usikkert hvor ofte veiledere vurderer to eller flere tiltak som likeverdige for bruker. Eksperimenter utført i den virkelige verden kan være dyrt og det kan være vanskelig å sikre tilstrekkelig antall deltakere. Det er i tillegg en rekke praktiske hensyn knyttet til slike randomiserte forsøk. Randomisering kan også påvirke resultatet dersom aktørene vet at de følges og eva-

<sup>8</sup> Instruks for virksomhets- og økonomistyringen for Arbeids- og velferdsdirektoratet, fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2023.

<sup>9</sup> Det er nylig gjennomført et forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgings tiltaket, se Proba samfunnsanalyse (2023). *Evaluering av Refino – Forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgings tiltak*. Rapport 2023:15. Oslo.



lueres. For å iverksette en slik randomisering i den daglige driften, må Arbeids- og velferdsetaten også utvikle en funksjonalitet i saksbehandlings-systemet som legger til rette for trekningen i forsøkene. En slik utvikling vil uansett ligge noe fram i tid.

Randomisering handler også om å vektlegge hensynet til evaluering i utforming av politikk, ved å sørge for at regelverksendringer og reformer gjennomføres på en slik måte at det i ettertid blir mulig å evaluere effektene av dem.

#### *Potensial for å forbedre profileringsverktøy*

Det pekes også i områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak på at veilederne har begrenset beslutningsstøtte i dagens fagsystemer for prosessen med tildeling av arbeidsmarkedstiltak. For å lykkes med å gi brukerne målrettede og effektive tiltak, må NAV-kontoret være treffsikre i sine behovsvurderinger og tildelingen av tiltak. Både i Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*) og i områdegjennomgangen pekes det på at profileringsverktøy kan være en støtte for NAV-veilederne i dette arbeidet og bidra til mer kunnskapsbasert ressurs- og tiltaksbruk.<sup>10</sup> Profileringsverktøy sammenholder administrative data og eventuelt egenrapporterte data om arbeidssøkeren, med erfaringer om hvordan personer med liknende sammensetning av egenskaper lykkes med å komme i jobb. Dette kan for eksempel benyttes til å kanalisere ressurser mot brukere med størst behov, og for å unngå å bruke ressurser på dem som vil klare seg selv.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har i dag et enkelt profileringsverktøy som foreslår innsatsbe-

hov basert på opplysninger fra bruker i registringen som arbeidssøker. Verktøyet gir et forslag og veilederne tar en selvstendig beslutning om innsatsbehov. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det potensial for å forbedre også slike enkle profileringsverktøy, eksempelvis ved å utnytte andre relevante data, som arbeidssøkers egen vurdering av hvor lang tid det vil ta å finne arbeid, og ved å ta i bruk en mer sofistikert algoritme. I tillegg må veilederne som bruker verktøyet være kjent med hvilke data som er brukt, kvaliteten til disse dataene og hvilke andre relevante risikofaktorer de må vurdere. Denne typen data og verktøy er tatt i bruk i flere andre land, se boks 7.3.

Arbeids- og velferdsetaten må bli bedre til å identifisere hvem som har behov for bistand og avgjøre hvem som vil ha størst utbytte av tiltakene etaten kan tilby. Det er grunn til å tro at bruk av algoritmebaserte profileringsverktøy vil kunne bidra til en mer kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten. Det pekes i områdegjennomgangen på at profileringsverktøy også kan utvikles til å gi råd om hvilke tiltak som har god effekt for ulike typer brukere. Et slikt verktøy vil kunne gi en anbefaling til veileder om bruk av tiltak for en bestemt bruker, basert på hva man vet om hvilke tiltak som har hatt en positiv effekt for liknende brukere. Det vil imidlertid være langt mer krevende å utvikle slike verktøy enn å utvikle profileringsalgoritmer som anbefaler om en bruker bør motta tiltak eller ikke, eller når vedkommende bør få tilbud om tiltak. Det krever blant annet et kunnskapsgrunnlag som bygger på systematisk innsamling og analyse av arbeidssøkers behov, formål med og måloppnåelse av tiltak. Slike mer avanserte verktøy ligger derfor noe fram i tid. Behovet for regelutvikling vil være avhengig av om profileringen består av en automatisert behandling i samspill med en veileder, eller om profileringen er basert utelukkende på automatisert behandling, se også omtalen i avsnitt 7.4.

<sup>10</sup> Profileringsverktøy er definert i personvernforordningen som enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke slike data for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder denne persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, atferd, plassering eller bevegelser.

### Boks 7.3 Bruk av algoritmebaserte profileringsverktøy i andre land

Flere europeiske land har utviklet og tatt i bruk statistiske profileringsverktøy som utnytter ulike maskinlæringsalgoritmer. I denne boksen presenteres statistiske profileringsverktøy i henholdsvis Sverige, Danmark og Belgia.

Profileringsverktøyene som benyttes i disse landene gir i hovedsak profilering av brukers oppfølgingsbehov tidlig i forløpet, tilsvarende Arbeids- og velferdsetatens vurdering av innsatsbehov, basert på prediksjoner for varighet av arbeidsledighet. Personer som har sannsynlighet for lang varighet, blir profilert mot tettere oppfølging tidlig i forløpet, mens personer med sannsynlighet for å finne arbeid selv etter kort tid, blir profilert til mindre oppfølging.

*Sverige:* I Sverige har Arbetsförmedlingen brukt profileringsverktøy siden 2011. Det såkalte Bedömningsstödet ble brukt til å identifisere hvilke brukere som sto i fare for å bli langtidsledige, slik at arbeidsformidlingen kunne tilby hjelp tidlig og forhindre langtidsledighet. Verktøyet var et støtteverktøy som ble brukt i kombinasjon med saksbehandlernes egen skjønnsutøvelse. I 2021 ble Bedömningsstödet erstattet av en ny modell. Den gir en skår som kan tolkes som en sannsynlighet for langtidsledighet. Algoritmen er basert på data om blant annet sysselsettingshistorikk, ønsket yrke og om arbeidssøkeren har nedsatt arbeidsevne. Veileder tar den endelige beslutningen, men må gi en begrunnelse hvis beslutningen avviker fra resultatet av algoritmen.

*Danmark:* Profileringsverktøyet i Danmark, Profilafklaringsværktøjet, predikerer langtidsledighet. Verktøyet ble brukt som et støtteverktøy for saksbehandlere når de skulle beslutte hvilken

støtte og hjelp brukerne trengte for å komme i jobb eller tilbake i jobb. I verktøyet ble data fra et nettbasert spørreskjema i kombinasjon med administrative data analysert. De administrative dataene ga blant annet informasjon om brukernes alder, opprinnelse og ledighetshistorikk. Det var frivillig for bruker om man ville la seg avklare med profileringsverktøyet. En praksisundersøkelse i regi av Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) i 2021 indikerte at saksbehandlere bare i mindre grad nyttiggjorde seg den statistiske profilavklaringen, mens spørreskjemaet ble anvendt i større grad. Den statistiske delen av verktøyet ble lukket i mars 2022, mens forberedelsesskjemaet ble beholdt og finnes på Jobnet.dk.

*Belgia:* Profileringsverktøyet til den flamske arbeidsmarkedsmyndigheten identifiserer arbeidssøkere som står i fare for å bli langtidsledige. Modellen baserer seg på informasjon om trekk ved jobbsøkernes sosioøkonomiske situasjon og tidligere arbeidserfaring. Datakildene er administrative systemer samt såkalte klikk-data, det vil si informasjon fra brukerens aktivitet på arbeidsformidlingens nettsider, som klikk på stillingsutlysninger. Det skal gi informasjon om brukerens motivasjon og egeninnsats. Brukere med høy risiko for langtidsledighet kontaktes først av arbeidsformidlingen. Profileringsverktøyet blir brukt som beslutningsstøtte av saksbehandlere.

Kilde: Oslo Economics, Proba og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

### 7.3.3 Kunnskapsbasert styring og finansiering av arbeidsmarkedstiltakene

I områdegjennomgangen pekes det også på at ulike elementer innenfor styring, dimensjonering og finansiering av arbeidsmarkedstiltakene fortsatt kan oppleves som en barriere for god tiltaksbruk.

Områdegjennomgangen peker på at tradisjonelt øker tiltaksbudsjettet i lavkonjunktur, mens det reduseres i perioder med høy aktivitet i økonomien. Ifølge utrederne finnes det flere ulemper

enn fordeler med dette mønsteret. Flere norske studier finner at arbeidsmarkedstiltak ser ut til å ha noe bedre effekt i høykonjunktur enn i lavkonjunktur.<sup>11</sup> Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring*) peker imidlertid på at noen internasjonale studier ikke finner en slik sammenheng. Perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft bør likevel i større

<sup>11</sup> Se von Simson, K. (2023). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv. på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

grad ses på som en mulighet til å bruke arbeidsmarkedstiltak for å få personer som ellers står langt fra arbeidsmarkedet inn i jobb. Ifølge områdegjennomgangen er det også slik at store svingninger i tiltaksbudsjettet i seg selv kan være krevende å forholde seg til både for Arbeids- og velferdsetaten og for leverandører av tiltak, blant annet fordi store svingninger medfører uforutsigbarhet for leverandører og kan påvirke kvaliteten i tiltaksbruken.

I områdegjennomgangen anbefales det derfor at man tar sikte på å utjevne budsjetttrammen noe over konjunkturløpet sammenliknet med i dag. Dette er nærmere drøftet i kapittel 3.

#### *Enklere prioriterings- og styringssignaler*

For å sikre at bruken av arbeidsmarkedstiltak skal være så riktig og god som mulig, må budsjettammer og styringssignaler legges til rette for at NAV-veilederne kan velge de tiltakene som er best egnet i det enkelte tilfellet.

I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ble det varslet at styringen av arbeidsmarkedstiltakene i større grad skulle legges vekt på kvalitet og resultater for brukerne. Fra 2017 gikk departementet bort fra å styre etatens tiltaksgjennomføring ved krav om gjennomføring av et visst antall plasser. Det ga NAV-kontorene større frihet til å velge blant relevante tiltak innenfor bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Målet er at arbeids- og velferdsforvaltningen skal oppnå bedre resultater med de ressursene som blir stilt til rådighet.

Det ble også vektlagt i meldingen at det bør utøves tilbakeholdenhet med å gi omfattende nasjonale føringer på sammensetningen av tiltaksporteføljen. Skal bistanden tilpasses den enkelte brukers behov, må dette skje lokalt. Over tid, også innenfor budsjettåret, kan både sammensetningen av brukere, mulighetene på arbeidsmarkedet og tjenestetilbudet lokalt endres. Valg av virkemidler bør derfor fortsatt være Arbeids- og velferdsetatens ansvar. Lokal frihet må følges opp med videreutvikling av kunnskapsgrunnet og kompetanseheving i etaten om arbeidsrettet oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak. Over tid kan det gi utslag i bedre innretning og tildeling av tiltak og tjenester overfor arbeidssøkere med behov for bistand.

Arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Samtidig er tilgangen på tiltaksplasser begrenset, og Arbeids- og velferdsetaten må prioritere hvilke brukere som skal tilbys

tiltak. Dette har over tid kommet til uttrykk på ulike måter, fra generelle prioriteringer av målgrupper til garantier om tiltak. De senere årene har det vært tradisjon for å sikre et høyt nivå på tiltak overfor grupper som stiller svakere i arbeidsmarkedet. Utsatte unge, personer som har vært ledige lenge og innvandrere fra land utenfor EØS-området har vært prioritert på denne måten, se blant annet omtale i Prop. 1 S (2023–2024) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. En slik prioritering medfører at noen grupper vil måtte vente lenger på tiltak, mens andre grupper går foran i køen.

I områdegjennomgangen er det undersøkt om denne typen styring av aktivitetene i arbeids- og velferdsforvaltningen fører til en uhensiktsmessig bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det pekes i områdegjennomgangen på at ved knapphet på tiltak kan det tenkes at en ung person prioriteres for tiltak foran en eldre person som også er vurdert å ha behov for tiltak, til tross for at den unge med større sannsynlighet enn den eldre klarer å komme seg i jobb uten denne bistanden. Det vil også kunne oppstå mer systematiske motsetninger dersom prioriteringene ikke samsvarer med faglige vurderinger om hvem som har størst behov for og best nytte av tiltak. Inntrykk fra en rekke intervjuer i gjennomgangen er imidlertid at de prioriterte gruppene for tiltak i stor grad er i tråd med hvem NAV-veilederne mener har behov for tiltak. Sånn sett er det mindre grunn til å tro at føringene bidrar til systematisk uhensiktsmessig bruk av arbeidsmarkedstiltak.

En sentral vurdering i gjennomgangen er likevel at disse føringene har liten betydning i praksis. Arbeidsmarkedstiltak skal i henhold til regelverket tildeles av NAV-kontoret etter en individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke mulighetene til å skaffe eller beholde arbeid. Deltakelse i tiltaket bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal nå dette målet. Tildeling av tiltak skal derfor som hovedregel følge utfallet av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Gitt en forutsetning om at det er det lokale NAV-kontoret som har mest informasjon om brukernes behov og dermed best kan vurdere hvem som skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltak, pekes det i gjennomgangen på at det er viktig å være bevisst på at prioritering av grupper ikke nødvendigvis gir den beste ressursbruken.

Slik dagens styring er innrettet, er det også overlapp mellom ulike prioriteringssignaler. Dette fordi det først gis prioriteringssignaler for arbeidsrettet oppfølging, dvs. bruk av NAV-kontorets veilederressurser, og deretter for bruk av arbeids-

markedetiltak. Eksempler på slike prioriteringer er bruk av forsterket oppfølging av utsatte unge gjennom ungdomsgarantien og forsterket oppfølging av langtidsledige. Regjeringen vil framover utforme mer overordnede prioriteringer overfor sentrale målgrupper i arbeidsmarkedspolitikken for den samlede arbeidsrettede innsatsen fra NAV-kontoret. Slik kan man fortsatt styre fordelingen av begrensede ressurser, både oppfølgingsressurser og tiltaksressurser, mot grupper som er utsatte i arbeidsmarkedet. Det bidrar også til målet i tillitsreformen om at NAV-kontorene skal ha handlefrihet til å tilpasse tjenestene til individuelle behov.

#### *Lokale budsjettbegrensninger*

Evalueringer viser at lønnstilskudd kan være et effektivt virkemiddel for å få flere i jobb. Bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt raskt i perioder, men kartleggingen tyder likevel på at lokale budsjettbegrensninger er en hindring for bruk av dette tiltaket, og noe som kan komme i konflikt med veiledernes faglige vurdering. Bakgrunnen er at fylkene fordeler en del av tiltaksbudsjettet til NAV-kontorene. Kontorenes tiltaksbudsjett skal i hovedsak gå til tiltak som lønnstilskudd, individuelle AMO-kurs og bruk av mentor. Dersom denne potten begynner å ta slutt på høsten, får veilederne beskjed om å stanse eller redusere bruken av tiltaket.

Områdegjennomgangen viser til at et mulig svar kan være en ny oppgavefordeling i budsjett- og tiltaksarbeidet i fylkene. Forslaget går ut på at hele ressursrammen gjennom en skyggeprismekanisme fordeles til kontorene, både til individuelle tiltak og tiltak som framskaffes på fylkesnivå. Det å overføre budsjettansvaret til kontorene gjennom en skyggeprismekanisme, kan imidlertid være en krevende modell i praksis. I ett fylke som har testet ut modellen, er det heller ikke registrert tydelige endringer i tiltaksbruken. Det er derfor usikkert om NAV-kontoret i vesentlig grad legger pris og koststed til grunn ved valg av tiltak. Tidligere erfaringer tilsier at det er mulig å øke bruken av lønnstilskudd uten å innføre budsjettansvar til kontorene gjennom en skyggeprismekanisme. Blant annet har antall deltakere på midlertidig lønnstilskudd økt kraftig etter sommeren 2023. Utrederne drøfter også innføring av en refusjonsordning for midlertidig lønnstilskudd fra fylkeskontoret til NAV-kontoret, slik at NAV-kontoret finansierer kun skattefinansieringskostnaden (20 prosent) når de benytter lønnstilskudd som tiltak. De resterende 80 prosent av kostnaden

refunderes av fylket. Da vil NAV-kontoret stå overfor reelle kostnadskomponenter ut i fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.<sup>12</sup> Det er en kompleks modell og det er usikkert om en slik modell vil føre til mer riktig tiltaksbruk med økt kvalitet og bedre resultater.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil be Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere ulike andre tilnærminger som kan bidra til at effektive arbeidsmarkedstiltak, som lønnstilskudd, brukes oftere i NAV-kontorene. Det dreier seg blant annet om å sikre bedre opplæring av NAV-kontorene om hvilke tiltak som bidrar til mest stabil arbeidslivstilknytning for ulike NAV-brukere og tettere kontakt med ordinært arbeidsliv.

#### *Framskaffelser av arbeidsmarkedstiltak*

Arbeidsmarkedstiltakene organiseres og framskaffes ulikt, se også omtale i avsnitt 3.4 om dette. Ulike måter å framskaffe arbeidsmarkedstiltak på omfatter blant annet valg av hvilke tiltak som skal anskaffes i henhold til anskaffelsesregelverket, produseres i Arbeids- og velferdsetatens egenregi eller kjøpes gjennom direkte tilskudd til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører.

Arbeidsmarkedstiltakene arbeidsrettet rehabilitering, avklaring, oppfølging og opplæring (AMO og i noen tilfeller videregående opplæring) kjøpes i dag etter regelverket for offentlige anskaffelser. Oppfølgingstiltak kan gjennomføres av private eller ideelle leverandører etter forutgående konkurranse, eller de kan arrangeres i Arbeids- og velferdsetatens egenregi i form av arbeid med støtte og individuell jobbstøtte (IPS). For tiltakene varig tilrettelagt arbeid (VTA) og arbeidsforberedende trening (AFT) gis det direkte tilskudd til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som har inngått avtale med Arbeids- og velferdsetaten om å arrangere disse tiltakene. Tiltak kan også gjennomføres ved at det gis direkte tilskudd til arbeidsgivere gjennom kompensasjon for nedsatt produktivitet hos tiltaksdeltakere i form av lønnstilskudd, eller ved tilretteleggingskostnader der det kan gis inkluderingstilskudd mv. Opplærings-tiltak utenom AMO gjennomføres som hovedregel i det ordinære utdanningssystemet. Se nærmere om disse tiltakene i kapittel 4 og 5.

<sup>12</sup> Fordi midlertidig lønnstilskudd er en overføring av midler fra offentlig sektor til arbeidsgivere, representerer ikke tilskuddet i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av midlertidig lønnstilskudd vil være begrenset til skattefinansieringskostnaden av det beløpet som belastes budsjettet, det vil si 20 prosent av tilskuddet.

Det er Arbeids- og velferdsetaten som tar beslutninger om hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at den enkelte skal komme i jobb. Tiltaksporteføljen kan noen steder variere, og ikke alltid er det foretrukne arbeidsmarkedstiltaket tilgjengelig. I områdegjennomgangen pekes det på at Arbeids- og velferdsetaten har begrenset fleksibilitet til å gjøre hensiktsmessige endringer i sammensetningen av tiltaksporteføljen på kort sikt. Gjennomgangen finner at hvordan framskaffelsen av arbeidsmarkedstiltak skjer, kan ha betydning for hvilke tiltak som er tilgjengelig når, til hvilken pris, og med hvilken kvalitet. I områdegjennomgangen pekes det på behov for bedre faglige begrunnelser knyttet til sammensetning av tiltak og om de skal leveres av tiltaksleverandører etter konkurranse, i intern regi hos Arbeids- og velferdsetaten eller av forhåndsgodkjente bedrifter.

Arbeids- og velferdsetaten kjøper tiltak fra *private og ideelle tiltaksleverandører* gjennom anbudsutsetting og bruk av rammeavtaler. Anbudformen stiller krav til Arbeids- og velferdsetaten både når det gjelder innkjøpskompetanse og oppfølging av leverandørene, for å sikre god kvalitet i tilbudet til brukerne. Ved anskaffelser må leverandørene sikres en viss forutsigbarhet for å kunne gi gode tilbud. Det stiller blant annet krav til kontraktens varighet. Flere har pekt på utfordringer knyttet til varigheten i avtalene, samt at tiltaksarrangør ikke kompenseres for plasser som ikke fylles opp, og at de dermed må bære risikoen alene. Områdegjennomgangen viser til at vilkår i kontrakts- og konkurransedokumenter vil kunne påvirke tilgjengelighet, pris og kvaliteten på tiltak. For eksempel kan en detaljert spesifisering av tiltak være hensiktsmessig med sikte på oppfølging og kontroll med gjennomføringen, men kan samtidig gjøre det vanskeligere med skreddersøm og tilpasning til den enkelte brukers behov.

En utfordring som reises med jevne mellomrom, er også at Arbeids- og velferdsetaten i større grad bør inngå samarbeid med flere ulike typer leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Flere typer leverandører, både kommersielle og ideelle, herunder sosiale entreprenører, kan være viktig for å sikre mangfold og et variert tilbud av arbeidsmarkedstiltak, se også *Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet* fra 2021. Stortinget har også nylig fattet et vedtak som ber regjeringen fremme en strategi for å styrke ideell sektors rolle og tilbud på arbeids- og velferdsfeltet, se Dokument 8:261 S (2022–2023) og Innst. 61 S (2023–2024).

*Tiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi* finansierer jobbspesialister ansatt i Arbeids- og velferdsetaten som tilbyr oppfølging gjennom tiltakene arbeid med støtte og IPS. Ifølge områdegjennomgangen gir egenregi etaten større muligheter til løpende styring og kontroll over innhold og kvalitet i tiltakene. Egenregi legger også grunnlag for synergier ved at informasjon fra tiltaksgjennomføringen som er relevant for videre oppfølging og innsats allerede er lett tilgjengelig i Arbeids- og velferdsetaten og kan benyttes i den videre innsatsen. Det er videre et spørsmål hvilken betydning egenregi har for leverandørmarkedet knyttet til det anbudsutsatte oppfølgingstiltaket, se også kapittel 5.

De *forhåndsgodkjente tiltaksleverandørene* skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primær aktivitet, og de skal som hovedregel være organisert som aksjeselskap og ha kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Det skal ikke utbetales utbytte, og eventuelt overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet til gode. For disse tiltakene er tilskuddene standardiserte per tiltaksplass. Tiltaksarrangørene kan heller ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Konsern med forhåndsgodkjente tiltak kan i tillegg delta i anbudskonkurranser for konkurranseutsatte tiltak på linje med andre aktører. Den konkurranseutsatte delen skal være organisert adskilt fra tiltakene som krever forhåndsgodkjenning (AFT og VTA). Selv om Arbeids- og velferdsetaten følger opp leverandørene og vurderer kvaliteten i tiltakene, brukes for eksempel muligheten til å si opp avtaler eller plasser i forhåndsgodkjente virksomheter i liten grad. Endringer i antall tiltaksplasser må varsles tiltaksleverandørene seks måneder på forhånd, noe som gir mindre fleksibilitet og kan gjøre det vanskeligere for etaten å frigjøre midler til andre tiltak, i tilfeller hvor det vurderes mer hensiktsmessig. I områdegjennomgangen blir det også pekt på at systemet med forhåndsgodkjente bedrifter verken utnytter fordelene ved markedsmekanismer eller fordeler ved å produsere i Arbeids- og velferdsetatens egenregi.

Regjeringen vil styrke det faglige grunnlaget for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes. Regjeringen vil derfor sikre grundige vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike framskaffelsesmodeller og under hvilke forutsetninger de ulike framskaffelsesmetodene for arbeidsmarkedstiltak bør benyttes. Det skal bidra til god kvalitet og tilgjengelighet lokalt. Mulighetene anskaffelsesregelverket gir til å fremme innovasjon og legge til rette for flere ulike typer leverandører når

det er behov for mer mangfold i leverandørmarkedet, er også viktig å kartlegge. Departementet vil vurdere behov for eventuelle endringer i etterkant av dette. Dette må også ses i lys av at regjeringen har satt ned et utvalg som har i oppdrag å utrede den kommersielle driften av velferdstjenester, det såkalte Avkommersialiseringsutvalget. Arbeidsmarkedstiltak inngår i dette arbeidet. Utvalget leverte sin sluttrapport, NOU 2024: 17 *Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester*, til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i august 2024.

#### 7.4 Digitalisering for bedre tjenester

Samfunnet blir påvirket av hvordan data produseres, samles inn, analyseres og omsettes i tjenester og produksjon. Utviklingen drives av billigere og mer fleksibel datakraft, større og lettere tilgang til data og rask utvikling i tjenester som bygger på avanserte algoritmer og kunstig intelligens. Økt bruk av data og teknologi blir viktig for å kunne videreutvikle velferdssamfunnet, muliggjøre det grønne skiftet, tilrettelegge for næringsutvikling og jobbskaping, og for å kunne fornye og forbedre offentlig sektor.

Det er viktig for regjeringen at bruk av data og teknologi gjøres innenfor trygge og ansvarlige rammer. Regjeringen har som ledd i dette startet arbeidet med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi som skal vise hvordan digitalisering og teknologiens muligheter kan brukes i møte med dagens og framtidens utfordringer. Den nye digitaliseringsstrategien skal rette seg mot innbyggere, næringsliv, frivilligheten og offentlig sektor. Stra-

tegien skal blant annet stake ut kursen for videre digitalisering av offentlig sektor, legge bedre til rette for næringsrettet digitalisering og ta opp viktige samfunnsspørsmål som behov for regulering av teknologier, for eksempel kunstig intelligens og forholdet til store tech-selskaper.<sup>13</sup>

I Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi for 2030 angis retningen for hva arbeids- og velferdsforvaltningen skal være og hvordan samfunnsoppdraget skal løses i framtiden. Ambisjonene i strategien forutsetter en betydelig digitaliseringsinnsats, men kan også utfordre eksisterende rammebetingelser for å kunne utnytte teknologi på nye måter. Om ambisjonene skal nås, vil det blant annet kreve økt bruk av selvbetjeningsløsninger, beslutningsstøtte for veiledere, betydelig automatisering, trygg og enkel tilgang til data av høy kvalitet, i tillegg til økt dataflyt mellom stat, kommune og andre aktører.

Mulighetsrommet for å benytte data og ny teknologi for å forbedre gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken er både knyttet til mulighetene for å analysere store datamengder for å forstå problemer og virkninger av endringer, og til å anvende data og teknologi for å utvikle nye måter å løse oppgaver og tilby tjenester i den arbeidsrettede oppfølgingen. Økt bruk av data og ny teknologi medfører også flere utfordringer eller dilemmaer som må avklares, som for eksempel spørsmål knyttet til personvern, likebehandling, forklarbarhet, transparens og pålitelighet.

<sup>13</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2023). Ny nasjonal digitaliseringsstrategi. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>.

#### Boks 7.4 Moderniseringsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten

Moderniseringsprogrammet skal styrke Arbeids- og velferdsetatens evne til å levere rett ytelse og rett type tiltak til rett tid. Brukernes behov skal møtes gjennom å digitalisere forvaltningen av tjenestene og ytelsene, samt tilby gode digitale brukermøter. Moderniseringsprogrammet er inndelt i ulike faser og prosjekter som utformer nye løsninger for ulike områder.

Målene med moderniseringsprogrammet er blant annet:

- Flere selvbetjeningsløsninger – både for personbrukere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere.

- Dialogtjenester som tilrettelegger for dialog mellom bruker og forvaltningen.
- Innsynstjenester som gir brukeren innsyn i egen sak (hva vet forvaltningen, hvor ligger søknaden min mv.).
- Nødvendig etterlevelse av økonomireglementet, personvern og informasjonssikkerhet.
- Fleksibilitet til endringer i ytelser og tjenester.
- Sikre, effektive og brukervennlige verktøy for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten.

### 7.4.1 Digitalisering i Arbeids- og velferdsetaten

I 2012 ble det besluttet å igangsette et moderniseringsprogram for å etablere nye systemløsninger i Arbeids- og velferdsetaten. Etaten utbetaler om lag en tredel av statsbudsjettet og har mange systemer både for å saksbehandle og for å drifte utbetaling. Moderniseringen av etatens IKT-systemer er nødvendig da de eldre systemene ikke tilfredsstiller dagens krav til sikkerhet og krav i andre regelverk, har få endringsmuligheter og i liten grad støtter opp om brukervennlige tjenester. Målet med moderniseringen er blant annet å kunne gi bedre tjenester til brukere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere, økt automatisert saksbehandling, legge til rette for en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, samt etterleve krav til sikkerhet og ulike regelverk. Det er et langsiktig arbeid.

### 7.4.2 Utvikling av nye digitale tjenester

Hvert år får arbeids- og velferdsforvaltningen flere millioner henvendelser skriftlig og muntlig. En stor del av henvendelsene er enkle spørsmål om søknadsskjema, status i egen sak eller informasjon og veiledning om rettigheter og plikter. Tjenestetilbudet har siden moderniseringen startet, blitt vesentlig endret og svært mange tjenester tilbys nå digitalt. Nettstedet nav.no har blant annet blitt en inngangsportale for brukere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere. Her finnes informasjon og veiledning, og flere tjenester kan utføres på nav.no. For eksempel kan brukere sende søknader og meldekort, sjekke utbetalinger og ha dialog med veileder. Nye digitale tjenester og økt innslag av automatisert saksbehandling vil over tid sette arbeids- og velferdsforvaltningen i stand til å levere bedre tjenester og gi økt fleksibilitet til å gi arbeidsrettet oppfølging til brukere.

Den pågående IKT-moderniseringen vil levere vesentlige forbedringer ved å tilby modernisert saksbehandlingsstøtte, blant annet for dagpenge, arbeidsavklaringspenge, tiltakspengetillegg og tilleggsstønader, og ikke minst bygge nye løsninger på tiltaksområdet som vil forenkle og forbedre dialogen med brukere og tiltaksarrangører. I IKT-moderniseringen er det så langt prioritert å skifte ut gamle løsninger for saksbehandling av ytelse. Det er derfor fortsatt stort behov for å modernisere de arbeidsrettede tjenestene både for personbrukere og arbeidsgivere. En slik modernisering vil også være nødvendig for å legge til rette for kunnskapsutvikling og evaluering av tjenestene.

Ikke minst er det behov for nye løsninger som i større grad benytter tilgjengelige data om bruker og som legger til rette for mer brukerinvolvering ved valg av tiltakstype. Det er også nødvendig å utvikle systemer som gir mulighet for bedre tiltaksadministrasjon, for at tiltaksoppstart kan skje raskere, og som gjør det mulig for etaten å følge opp tiltaksgjennomføringer gjennom effektiv dialog med bruker og tiltaksleverandør. Det innebærer blant annet utvikling av løsning for digital utveksling av informasjon med tiltaksarrangører.

Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak peker på et stort potensial for å utvikle fagsystemer som gir mulighet til bedre datafangst. Som omtalt i avsnitt 7.3 gir systematisk registrering av data grunnlag for evalueringer som i større grad svarer på hva som virker for hvem, og økt mulighet til å utnytte denne innsikten som del av beslutningsstøtte i tildelingen av arbeidsmarkedstiltak. En systemutvikling som tilrettelegger for mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og læringsløyper som sørger for at praksis endres i tråd med oppdatert kunnskap, kan ifølge gjennomgangen bidra til en mer treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Ny teknologi som kunstig intelligens byr på mange muligheter for arbeidstjenestene. OECD peker eksempelvis på at bruk av maskinlæring kan ha en rekke fordeler når det gjelder å bistå arbeidssøkere og arbeidsgivere i mer effektive søke- og koblingsprosesser.<sup>14</sup> NAVs omverdensanalyse 2023–2035 peker også på at støtte fra kunstig intelligens kan forenkle møter mellom brukere og NAV-kontoret, lette arbeid med dokumentasjon og planlegging for veileder, og gi begge parter bedre oversikt og innsikt i saksgangen.<sup>15</sup> I tillegg kan bruk av kunstig intelligens potensielt bidra til å utvikle nye verktøy som kan redusere barrierer for å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det kan for eksempel være verktøy knyttet til synshemninger, hørselstap og kognitive hjelpemidler.

### 7.4.3 Kunstig intelligens – muligheter og dilemmaer

Utvikling og bruk av kunstig intelligens (KI) krever mye data. For offentlige etater som er underlagt krav til offentlig myndighetsutøvelse, kan det være uklart hvor langt hjemler for gjenbruk av personopplysninger til analytiske formål strekker

<sup>14</sup> OECD (2023). *Employment Outlook 2023*. Paris.

<sup>15</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023). *NAV's omverdensanalyse 2023–2035*. Rapport 2023:4. Oslo.



seg. Arbeids- og velferdsetaten behandler store mengder personopplysninger, herunder sensitiv informasjon om personer som kan være i vanskelige livssituasjoner. Beslutningene etaten fatter kan ha store konsekvenser for personers liv, og maktforholdet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og brukere er ofte skjevt. Det er derfor viktig at bruk av personopplysninger og kunstig intelligens skjer innenfor trygge og tydelige rammer. Utvikling og bruk av kunstig intelligens reiser også en rekke problemstillinger som er knyttet til forvaltningsrettslige krav. Det gjelder for eksempel ved bruk av maskinlæring til automatisert rettsanvendelse, bruk av maskinlæring i beslutningsstøttesystem og ved bruk av maskinlæring til profilering, se også drøfting i avsnitt 7.3.2. Det medfører at kravene til transparens, forklarbarhet, innsyn og begrunnelse kan bli utfordret. Dette vil kreve kontinuerlig arbeid med juridiske og etiske vurderinger.

Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak viser at usikkerhet om rammene for bruk av personopplysninger utgjør en barriere for utvikling av kunnskap og fagsystemer i arbeids- og velferdsforvaltningen. En sentral anbefaling i rapporten er at det er behov for avklaring og utvikling av gjeldende regelverk for å muliggjøre økt bruk av personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling. Arbeids- og velferdsetaten må ha en lovlign, etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av data- og KI-drevne tjenester som også har en bred aksept i befolkningen. Det krever en tydelighet og åpenhet rundt bruk av data og kunstig intelligens i forvaltningen. Samtidig må det være mulig å kunne justere retning etter hvert som arbeids- og velferdsforvaltningen og samfunnet generelt lærer mer om både mulighetene og konsekvensene ved bruk av ny teknologi.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil derfor i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsette arbeidet med å utvikle og tydeliggjøre handlingsrommet for bruk av personopplysninger på arbeidsmarkedsområdet til analyse, kunnskapsutvikling og maskinlæring, slik at oppfølging og tiltaksbruk kan bli mer kunnskapsbasert.

Det er heller ikke gitt hva som er å anse som en tilstrekkelig god forklaring til bruker når maskinlæring er en del av saksbehandlingen. Det kan også oppstå dilemmaer når man skal avveie om forvaltningen skal gi like gode tjenester til alle, eller bedre tjenester til noen grupper, eller i avveininger mellom effektivisering versus likebehandling. Det kan være nødvendig å øke takt og bredde på deling og læring på tvers av offentlige

etater for at man skal kunne utnytte mulighetene raskt, trygt og lovlig, samt gjøre det enklere for virksomheter å få løst utfordringer som er like. Samtidig kan utviklingen med bruk av maskinlæring føre med seg utfordringer og etiske dilemmaer som røkter ved verdier og rettigheter i samfunnet.

Arbeids- og velferdsetaten har hatt god erfaring med å samarbeide med forskere, også innenfor området kunstig intelligens. Samarbeid med forskere innebærer at etaten får tilgang til spisskompetanse og metoder for å løse nye problemstillinger som oppstår ved utvikling og bruk av kunstig intelligens, og forskere får reelle problemer de får mulighet til å teste teorier på. Arbeids- og velferdsetaten har inngått strategiske samarbeidsavtaler med utvalgte universiteter og høyskoler, herunder en fireårig avtale med Universitetet i Agder innenfor områdene digitalt medborgerskap, menneskesentrert KI og innbyggers kanalvalg og flerkanalstrategi. Det er også inngått en tiårig avtale med Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo som blant annet ser på juridiske spørsmål knyttet til rettslig regulering og digitalisering. I tillegg foreligger det en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten, Helse Midt-Norge og NTNU for å utvikle og styrke forskning og kompetanse innenfor områder hvor arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenesten har særskilte kunnskapsbehov og hvor NTNU har solide og sterke fagmiljøer. Programområdene for denne avtalen er arbeid og helse, digitalisering, velferdsteknologi samt organisasjon og læring.

## 7.5 Oppsummering av tiltak

For å ivareta intensjonene med tillitsreformen og understøtte en god gjennomføring av arbeids- og velferdspolitikken, må arbeids- og velferdsforvaltningen styrke den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen, utnytte mulighetene som ligger i teknologisk utvikling og digitalisering, samt utvikle god balanse mellom behov for styring og lokalt handlingsrom.

Forbedringsarbeidet er nødvendig for at arbeids- og velferdsforvaltningen kan være rustet for nye behov og forventninger både fra samfunnet og den enkelte bruker. Det krever at arbeids- og velferdsforvaltningen fortsetter arbeidet med å utvikle prosjektene og verktøyene som er drøftet i dette kapitlet, og som over tid vil gi viktige bidrag til en mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling som kommer brukerne til gode.

I arbeids- og velferdsforvaltningen er et av regjeringens sentrale premisser for tillitsreformen at NAV-kontorene og ansatte i førstelinjen skal ha større handlingsrom til å benytte sin faglighet og kompetanse i arbeidet. Målet er at brukerne skal få bedre tjenester som er tilpasset ulike behov og livssituasjoner. Mål- og resultatstyringen skal praktiseres slik at det gir rom for at de ansatte kan utnytte sin faglighet i møte med brukerne. I lys av regjeringens tillitsreform bør økt fleksibilitet og individuell tilpasning i gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene være et mål. Det må også legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak må bli mer kunnskapsbasert. En kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene innebærer både at det må produseres og spres relevant kunnskap om tiltakenes bruk og effekt, og at tildelingen av tiltak til den enkelte bruker er i tråd med denne kunnskapen. Selv om arbeidsmarkedstiltak i stor grad har vært gjenstand for forskning og evaluering, er det mange ulike sider ved gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak som er aktuelle å evaluere videre. Behovet for kontinuerlig kunnskapsutvikling understrekes også av at arbeidsmarkedet og rammebetingelsene for tiltakene endrer seg over tid, samtidig som det skjer endringer i innretningen og bruken av tiltakene.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å sikre kontinuerlig utvikling av kunnskapsgrunnlaget om arbeidsrettet oppfølging og arbeidsmarkedstiltak gjennom systematisk satsing på slike evalueringer på et høyt faglig nivå. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil etablere systemer som i større grad gjør det mulig å utvikle, spre og bruke kunnskap om god bruk av arbeidsmarkedstiltak. Utviklingen av nye resultatindikatorer for Arbeids- og velferdsetatens innsats kan – sett i sammenheng med andre kunnskapskilder – også bidra til at gjennomføringen lokalt blir mer kunnskapsbasert.

Kunnskapen må også tas i bruk i utviklingen og styringen av tiltaksporteføljen slik at tiltakene som er tilgjengelige for veiledere i NAV-kontoret er basert på god kunnskap. For å legge til rette for et bedre tilbud til Arbeids- og velferdsetatens brukere gjennom økt tilgjengelighet av egnede tiltak, bør det sikres bedre faglig grunnlag for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes og under hvilke forutsetninger de ulike framskaffelsesmetodene for arbeidsmarkedstiltak bør benyttes. Det skal bidra til god kvalitet og tilgjengelighet lokalt.

Det må sikres et godt samspill mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, de forhåndsgodkjente virksomhetene, ideelle aktører og andre for å få en best mulig innsats overfor brukerne.

Ny teknologi og bruk av data kan bidra til en mer effektiv arbeidsmarkedspolitik. Brukt på en hensiktsmessig og ansvarlig måte, har viderebehandling av personopplysninger et betydelig potensial som grunnlag for kunnskapsbasert politikkutvikling og mer effektiv forvaltning av ytelser og tjenester. Bruk av ny teknologi som maskinlæring og kunstig intelligens på en stor mengde personopplysninger, kan imidlertid ha personvernkonsekvenser for borgerne. En videre utvikling vil innebære vurderinger av rettslig grunnlag og juridisk handlingsrom, så vel som vurderinger av etiske problemstillinger ved viderebehandling av personopplysninger til eksempelvis prediksjon og profilering.

*For å sikre en bedre gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken vil regjeringen:*

- Gjennomføre tillitsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen slik at de ansatte i førstelinjen får større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet.
- Videreutvikle mål- og resultatstyringen slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet sikres handlingsrom og fleksibilitet til å styre og lede etaten med økt vekt på kunnskapsrettet bruk av NAV-kontorets ressurser.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedstiltakene gjennom systematisk satsing på å forbedre datagrunnlaget og evalueringer.
- Innhente mer kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging i forkant av tildelingen av arbeidsmarkedstiltak.
- Utvikle kvaliteten på NAV-kontorets tildeling av arbeidsmarkedstiltak gjennom bedre utvikling, spredning og bruk av kunnskap om god gjennomføring av arbeidsrettet oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak.
- Utforme mer overordnede prioriteringer av sentrale målgrupper for den samlede arbeidsrettede innsatsen.
- Styrke det faglige grunnlaget for hvordan arbeidsmarkedstiltakene bør framskaffes.
- Utnytte muligheter i bruk av data og ny teknologi for mer kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

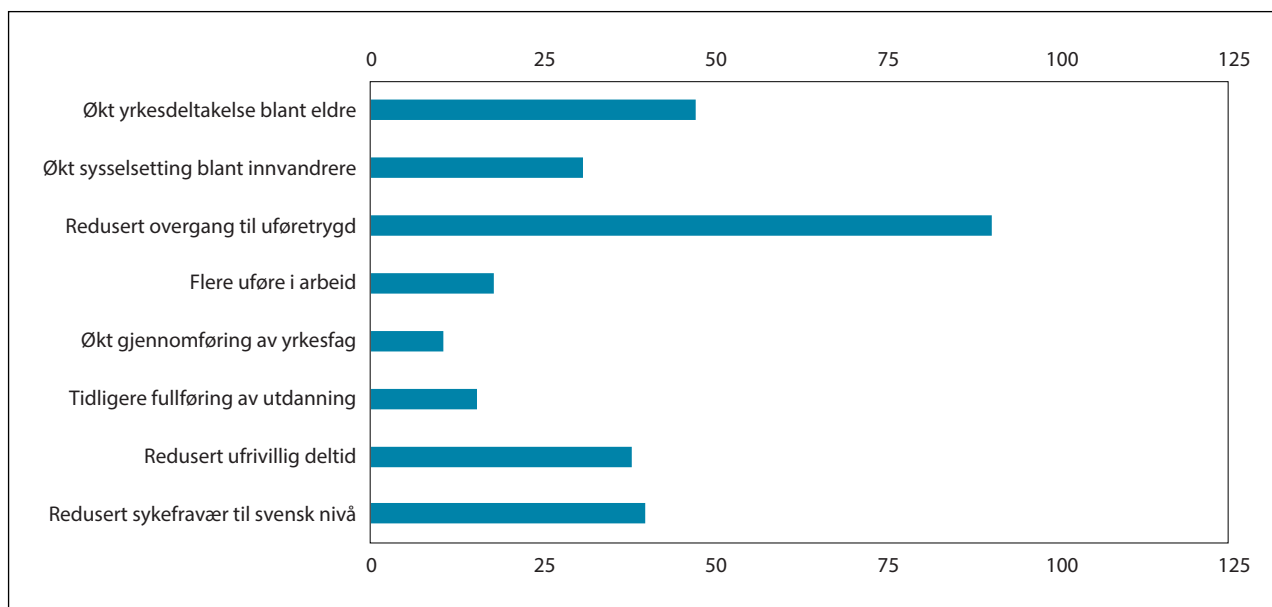
### 8.1 Innledning

Denne meldingen inneholder en rekke forslag til hvordan arbeidsmarkedspolitikken kan bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Et velfungerende arbeidsmarked understøtter omstillinger i næringslivet gjennom høy mobilitet og god tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse. Det bidrar også til lav ledighet og å få personer som står utenfor arbeidslivet inn i jobb, blant annet de som har nedsatt arbeidsevne.

Arbeid er grunnlag for velferd, både for individer og samfunn. Høy sysselsetting motvirker fattigdom, utjevner økonomiske og sosiale forskjeller og fremmer likestilling mellom ulike grupper i samfunnet. Videre er høy sysselsetting nødvendig for å kunne opprettholde og videreutvikle den nor-

ske velferdsmodellen. Dette vil bli enda tydeligere etter hvert som befolkningen eldes.

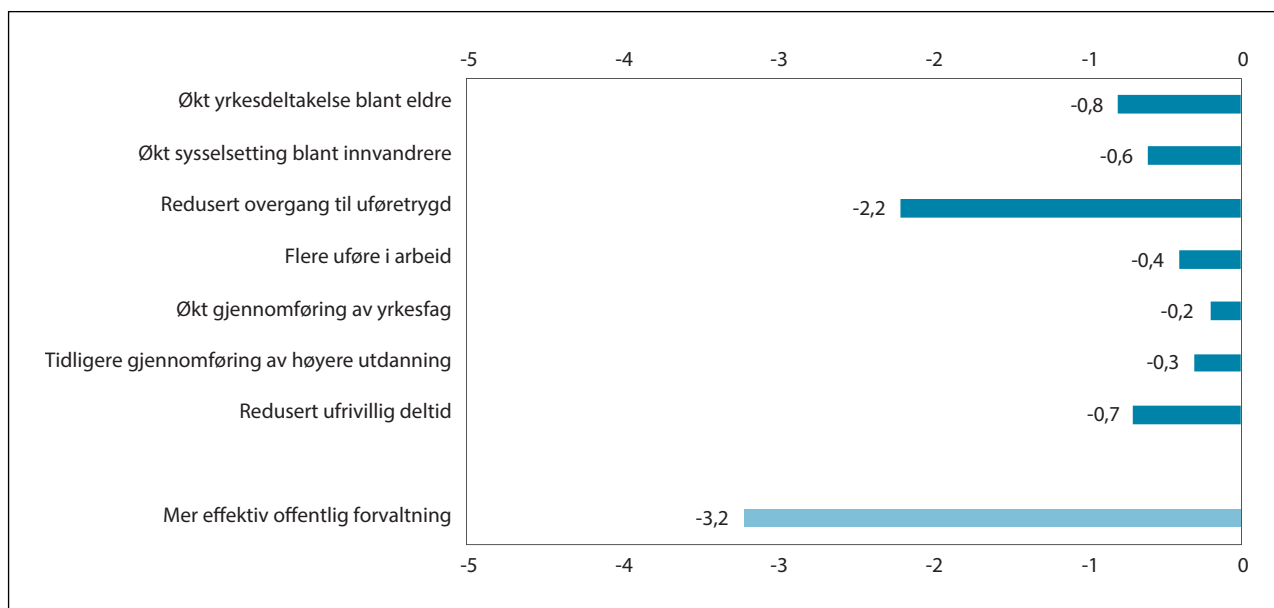
Høye krav til produktivitet og kompetanse i arbeidslivet kan gjøre det utfordrende å oppnå høy yrkesdeltakelse blant utsatte grupper. Det er derfor behov for forsterket innsats for å sikre økt yrkesdeltakelse blant dem som står på utsiden av arbeidslivet, eller som står i fare for å falle ut. For å lykkes må innsatsen for å inkludere flere i arbeidslivet rettes både mot tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Flere av dem som står uten arbeid må mobiliseres, motiveres og kvalifiseres, for å styrke deres muligheter til å komme i jobb. Samtidig må arbeidslivet legges til rette for å kunne ta imot flere med den arbeidsevnen de har. Forslagene i denne meldingen skal støtte opp under målet om 82 prosent sysselsetting for aldersgruppen 20 til 64 år i 2030, og 83



Figur 8.1 Illustrasjon av mulig økning i antall årsverk ved ulike retningsvalg. Virkning ved full innfasing. 1 000 årsverk

Retningsvalgene er regneeksempler som er nærmere utdypet i kapittel 3 i Perspektivmeldingen. Det legges til grunn at virkningene vil fases inn over tid. I retningsvalgene om redusert overgang til uføretrygd og flere uføre i arbeid legges det til grunn at effektene vil fases inn over en 15–20 års periode. Høyere yrkesdeltakelse blant innvandrere og redusert ufrivillig deltid fases inn over 10 år. Økt gjennomføring av yrkesfag fases inn over 36 år. Figuren viser virkningen gitt dagens befolkningssammensetning. Det justeres ikke for endringer i befolkningen i løpet av innfasingsperioden som kan påvirke effekten, som for eksempel at det kommer flere innvandrere i yrkesaktiv alder.

Kilde: Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet



Figur 8.2 Illustrasjon av mulig reduksjon i inndekningsbehov i 2060 ved ulike retningsvalg. Andeler av BNP for Fastlands-Norge. Prosentenheter

Beregningene av retningsvalgene for å øke arbeidstilbudet baseres på de samme forutsetningene som retningsvalgene i figur 8.1 og er nærmere omtalt i kapittel 3 i Perspektivmeldingen. Beregningen av retningsvalget mer effektiv offentlig forvaltning baseres på en årlig nedskalering på 0,25 prosent av sysselsettingen i offentlig forvaltning, bruken av innsatsvarer og -tjenester og brutto-realinvesteringer. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7 i Perspektivmeldingen.

Kilde: Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet

prosent sysselsetting for samme aldersgruppe innen 2035. Tiltakene som foreslås skal bidra til at flere kommer inn i arbeid og får mer stabil tilknytning til arbeidslivet, slik at virkningen vil forsterke seg over tid.

## 8.2 Effekter av tiltak og samfunnsøkonomiske gevinster

Arbeidsmarkedstiltakene er blant de viktigste virkemidlene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. De skal bidra til at arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne kan skaffe seg nødvendige kvalifikasjoner, arbeidserfaring eller få ulike former for oppfølging eller støtte for komme inn i og beholde en jobb. Arbeidsmarkedstiltakene kan dermed både bidra til å forbedre den enkeltes forutsetninger for å få en jobb og redusere tersklene inn i arbeidslivet. Når det lykkes, reduseres langvarig fravær fra arbeidslivet og overgang til uføretrygd.

Beregninger fra Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024* kan tilsi at potensialet for å øke sysselsettingen er størst dersom det iverksettes tiltak som reduserer antall personer som blir uføre. Økt sysselsetting vil øke skatteinntektene og dermed sørge for at offentlige finanser blir mer bærekraftig. Dersom sysselsettingsandelen i aldersgruppen fra 20 til 64 år øker med for eksempel én

prosentenhet, innebærer det at inndekningsbehovet i offentlige finanser reduseres med om lag 0,5 prosentenheter målt som andel av Fastlands-BNP. Med utgangspunkt i nivået for Fastlands-BNP ville det tilsvart 18 milliarder i 2024-kroner.

### Samfunnsøkonomiske gevinster av økt sysselsetting

Økt sysselsetting vil i hovedsak gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av økt produksjon av varer eller tjenester. I tillegg vil flere i arbeid gi andre gevinster som er vanskelige å tallfeste. Blant annet har arbeid en verdi for den enkelte, ved at det gir muligheter til personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. For mange vil også arbeid være helsefremmende.

Det er publisert flere analyser som forsøker å anslå de samfunnsøkonomiske gevinstene av å få flere ut i jobb. Hvor store gevinstene kan bli, avhenger av hvilke forutsetninger som legges til grunn. NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring* viser noen enkle regneeksempler som illustrerer den samfunnsøkonomiske gevinsten av å sysselsette én person som ellers ville falt utenfor arbeidslivet. Gevinsten av å hindre frafall fra arbeidslivet er potensielt større blant unge enn for andre aldersgrupper, ettersom unge kan ha mange år i arbeidslivet framfor seg. Den prissatte samfunnsøkonomiske gevinsten av å holde en ung

person i arbeidslivet i 40 år, gitt at alternativet er full uføretrygd uten arbeid, er beregnet til 14,7 millioner kroner. Et slikt forenklet regneeksempel vil imidlertid være forbundet med betydelig usikkerhet, og i praksis vil gevinstene variere fra person til person.

Lamøy og Myhre (2021) har publisert en empirisk analyse som har som mål å anslå de samfunnsøkonomiske gevinstene av at mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer i arbeid, framfor å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd.<sup>1</sup> I analysen er mottakere av arbeidsavklaringspenger med overgang til arbeid sammenliknet med mottakere som har overgang til uføretrygd. Ettersom mottakere med overgang til arbeid oftest vil ha bedre helse og arbeidsevne, kan anslaget overvurdere effekten av at mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Anslaget må derfor betraktes som en øvre grense av den sanne effekten. I analysen beregnes den øvre samfunnsgevinsten til 6,4 millioner kroner per person blant mottakere i aldersgruppen 20–29 år, og 4,7 millioner kroner i gjennomsnitt for alle.

De to analysene over er ikke direkte sammenliknbare. Den første er en teoretisk regneøvelse basert på gitte forutsetninger, den andre tar utgangspunkt i observert gjennomsnittlig tilpassning blant mottakere av arbeidsavklaringspenger med overgang til arbeid eller uføretrygd. Til tross for at størrelsen på samfunnsgevinstene varierer, illustrerer begge de nevnte beregningene at det å få flere i jobb har stor samfunnsøkonomisk nytteverdi. Gevinsten vil avhenge av hvor mange flere som kommer i arbeid, hvor mye de vil jobbe og hvor mange år de blir værende i arbeidslivet. Selv beskjedne endringer kan gi store gevinster.

#### *Effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting*

Både norske og internasjonale studier har vist positive effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting, selv om effektene varierer mellom ulike tiltak, brukergrupper, konjunkturer og studier. I 2018 publiserte Card m.fl. en metaanalyse som oppsummerer resultater fra over 200 studier av aktive arbeidsmarkedstiltak i Europa og USA.<sup>2</sup> Konklusjonen er at arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for å komme i arbeid. Effektene

er små på kort sikt, men øker fra ett til tre år etter at tiltaket er avsluttet. Mønsteret er særlig tydelig for ulike opplæringstiltak. På kort sikt er det tiltak som tilbyr hjelp til jobbsøking som peker seg ut som de mest effektive tiltakene, mens opplærings-tiltak har størst effekter på mellomlang og lang sikt. Ifølge analysen er det lønnstilskudd i privat sektor som ser ut til å gi de beste effektene.

Om lag det samme bildet gjenspeiles i norske studier. Kunnskapsoversikten til von Simson (2023) peker på at de fleste studiene finner at arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på sysselsetting, men at effekten av tiltakene varierer mellom ulike tiltak og grupper av brukere.<sup>3</sup> Opplæringstiltak er blant tiltakene som ser ut til å ha overveiende positive effekter på sannsynligheten for overgang til arbeid for både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Videre er det et gjennomgående resultat fra den internasjonale litteraturen at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold, noe som i stor grad blir bekreftet av norske studier. Midlertidig lønnstilskudd peker seg spesielt ut, med tilnærmet utelukkende positive resultater. Von Simson finner videre at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i mange tilfeller reduserer sannsynligheten for overgang til trygdeytelser, og øker sannsynligheten for overgang til utdanning.

I 2023 fikk regjeringen gjennomført en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltakene, se nærmere beskrivelse i avsnitt 7.3. Også områdegjennomgangen finner, etter en samlet vurdering av tilgjengelig forskning, at midlertidig lønnstilskudd og utdanning i større grad bidrar til tilknytning til arbeidslivet enn andre tiltak.<sup>4</sup> Videre tyder norsk empirisk forskning på at arbeidsmarkedstiltak gir bedre effekt på deltakerens framtidige arbeidstilknytning i høykonjunktur enn i lavkonjunktur.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024) har nylig gjennomført en overordnet evaluering av effektene arbeidsmarkedstiltak har på deltakerens arbeidstilknytning.<sup>5</sup> Også her skiller midlertidig lønnstilskudd seg ut i evalueringen, ved å ha størst positiv effekt. De positive effektene er klart

<sup>1</sup> Lamøy, E. og Myhre, A. (2021). Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2021:2.

<sup>2</sup> Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 2018:3.

<sup>3</sup> von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. Rapport 2023:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>4</sup> Oslo Economics, Frischsenteret, Proba samfunnsanalyse og CMS Kluge (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk*. Rapport 2023:88. Oslo: Oslo Economics.

<sup>5</sup> Oslo Economics og Frischsenteret (2024). *Effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 2024:26. Oslo: Oslo Economics.

størst det første året personen deltar på tiltaket, men effektene er fortsatt betydelige to til tre år etter tiltaksstart.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO), arbeidstrening, jobbklubb, oppfølging og utvidet oppfølging i Arbeids- og velferdsetatens egenregi følger alle om lag det samme mønsteret, ifølge den overordnede evalueringen.<sup>6</sup> Det er liten eller ingen effekt det første året, men positive effekter andre og tredje året. Den lave effekten det første året kan blant annet skyldes innlåsingseffekter.<sup>7</sup> Det kan også tenkes at tiltakene ikke nødvendigvis fører til at deltakerne kommer forttere i arbeid, men at de heller bruker tid på å finne en jobb som de blir værende i over tid. Som for tidligere analyser, finner også denne evalueringen at utdanningstiltaket har positiv effekt på deltakerens jobbtilknytning over tid, men har betydelige innlåsingseffekter de to første årene etter oppstart.

Funn fra evalueringen indikerer videre at tiltakene arbeidsforberedende trening (AFT), arbeidsrettet rehabilitering og avklaring har negative effekter på deltakerens arbeidstilknytning. Felles for disse tiltakene er at de retter seg mot personer med større bistandsbehov enn deltakere på andre arbeidsmarkedstiltak.<sup>8</sup> Forskerne peker selv på at det ikke er sikkert de har klart å hensynta hele denne seleksjonen i analysene. På bakgrunn av dette har det blitt gjennomført robusthetsanalyser av AFT, hvor utvalget er justert, som viser at AFT har positive effekter på arbeidstilknytning to til tre år etter oppstart i tiltaket. Disse resultatene samsvarer mer med resultatene fra en egen evaluering av AFT fra 2023.<sup>9</sup> Det viser at resultatene må tolkes med særlig forsiktighet for disse tiltakene.

Det er viktig å understreke at alle som er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten er forskjellige individer med ulike behov, slik at tiltak som er relativt lite lønnsomme på gruppenivå, kan være lønnsomme og effektive for den enkelte bruker. Dessuten kan tiltakene prioritere andre mål enn styrket arbeidstilknytning. Tiltaket avklaring

har for eksempel ikke direkte mål om å styrke deltakernes arbeidstilknytning, men å kartlegge og vurdere arbeidsevnen for å avklare videre behov for bistand. At tiltaket ikke har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, betyr altså ikke at tiltaket ikke fungerer etter formålet. Tilsvarende kan også sies om arbeidsrettet rehabilitering.

Evalueringen har sett nærmere på om effektene av de ulike tiltakene ser annerledes ut for enkelte grupper. Resultatene viser blant annet at innvandrere, spesielt fra landgruppe 3, har bedre effekter av flere av tiltakene enn personer som ikke er innvandrere.<sup>10</sup> Evalueringen finner også større effekter av arbeidsmarkedstiltak for personer som har vært utenfor arbeidslivet over en lengre periode.

#### *Samfunnsøkonomiske gevinster av arbeidsmarkedstiltak*

Som beskrevet over har forskningen innenfor arbeidsmarkedstiltakene tradisjonelt i stor grad sett utelukkende på effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting. I nyere studier er dette supplert med kost-nytte-analyser og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Oslo Economics m.fl. (2023) har i områdegjennomgangen, med utgangspunkt i estimater fra tidligere forskning, gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av utvalgte tiltak.<sup>11</sup> I analysen er samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkninger prissatt og vurdert. Funnene fra analysen tilsier at flere av arbeidsmarkedstiltakene framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Hvilken lønn og stillingsprosent tiltaksdeltakerne oppnår når de kommer i jobb påvirker beregningene i stor grad. Midlertidig lønnstilskudd og utdanning framstår som de mest lønnsomme tiltakene, noe som i hovedsak skyldes deres beregnede effekter på verdiskapingen, gjennom økt overgang til arbeid.

Effektevalueringen til Oslo Economics og Frischsenteret (2024) finner at de fleste arbeidsmarkedstiltakene har netto samfunnsøkonomisk nytte. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er beregnet ved å sammenlikne med et nullalternativ hvor deltakeren ikke deltar på et arbeidsmarkedstiltak, men kan få annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Den største kostnaden

<sup>6</sup> Utvidet oppfølging heter nå arbeid med støtte.

<sup>7</sup> Mens arbeidsmarkedstiltaket pågår, kan sannsynligheten for å få jobb være redusert på grunn av ønske om å fullføre tiltaket eller mindre tid til jobbsøking. Det er eksempler på innlåsingseffekter.

<sup>8</sup> AFT er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Avklaring og arbeidsrettet rehabilitering kan benyttes for flere grupper, blant annet sykmeldte arbeidstakere. Arbeidsrettet rehabilitering gjelder kun tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

<sup>9</sup> Berg H., Gleinsvik A., Golombek R., Røed K., Staalesen P.D., Vestøl G.M. og Zhang T. (2023). *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* Oslo: Frischsenteret og Proba Samfunnsanalyse.

<sup>10</sup> Landgruppe 3 omfatter personer fra Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU) og Oseania (utenom Australia og New Zealand).

<sup>11</sup> Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo: Oslo Economics.

for arbeidsmarkedstiltak er knyttet til selve tiltaks gjennomføringen. De totale kostnadene framstår likevel som små sammenliknet med effektene på verdiskaping for de fleste av de samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene.

Forutsetningene som legges til grunn i de samfunnsøkonomiske analysene påvirker beregningene. Analysen i områdegjennomgangen baseres på tidligere studier, der datagrunnlaget varierer mellom tiltakene. Effektevalueringen til Oslo Economics og Frischsenteret baseres på et felles og nyere datagrunnlag. I effektevalueringen er det vurdert at tiltak som er estimert å ha store positive effekter på arbeidsinntekt, som midlertidig lønnstilskudd, utdanning, AMO, arbeidstrening og utvidet oppfølging i egen regi, framstår som svært samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det er også vurdert at jobbklubb og oppfølging har netto positiv nytteverdi.

Utdanning er et tiltak som skiller seg litt ut, ettersom tiltaket bidrar til å øke det generelle kompetansenivået til deltakerne, noe som potensielt kan føre til mer varige effekter. Selv om tiltaket kan ha innlåsnings effekter mens det pågår, tyder estimatene på at tiltaket har betydelige positive effekter når det er avsluttet. AFT og arbeidsrettet rehabilitering er på den andre siden tiltak som er vurdert å ikke være samfunnsøkonomiske lønnsomme. Det har sammenheng med at det er estimert at tiltakene ikke har positive effekter på deltakerens arbeidstilknytning. Selv om robusthetsanalysen av AFT viser positive effekter på sysselsetting, er det fortsatt vurdert at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det skyldes at kostnadene knyttet til tiltaket er høye, relativt til de positive effektene på arbeidstilknytningen. Se nærmere omtale av ulike evalueringer av AFT i avsnitt 5.4.4.

Selv om midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut som det klart mest samfunnsøkonomiske arbeidsmarkedstiltaket både i områdegjennomgangen fra 2023 og i den overordnede effektevalueringen fra 2024, er det viktig å understreke at det ikke betyr at det kun er dette arbeidsmarkedstiltaket som bør benyttes for alle. Tiltak som er effektive og lønnsomme på gruppenivå kan være uhenksiktsmessige for enkeltbrukere. I tillegg kan det være fortrenngningseffekter knyttet til enkelte tiltak, for eksempel lønnstilskudd, som ikke er tatt med i beregningene.

Hvilke forutsetninger som legges til grunn for de samfunnsøkonomiske beregningene vil også påvirke resultatene av nyttevurderingene, noe gjennomgangene over viser. Oppfølging og arbeidstrening er eksempler på tiltak som ble vur-

dert som lite lønnsomme i områdegjennomgangen, mens estimer fra effektevalueringen tyder på at tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det er derfor viktig å ikke konkludere ut fra én enkelt evaluering, men søke et bredt kunnskapsgrunnlag.

Kapittel 7 beskriver nærmere hvordan arbeids- og velferdsetaten kan arbeide videre for å sikre god og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

### 8.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag i meldingen

For å få flere i arbeid vil regjeringen styrke arbeidslinja og føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik. Regjeringen har i denne meldingen særlig løftet fram disse innsatsområdene:

- Trappe opp og forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltak for å få flere i arbeid og færre på trygd.
- Forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge.
- Satse på økt kompetanse og mer stabil tilknytning til arbeidslivet.
- Samarbeide om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren.
- Tilrettelegge for en tillits- og kunnskapsbasert gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken.

Flere av forslagene i meldingen vil ha økonomiske konsekvenser. Det gjelder særlig forslag om å trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak og å øke innsatsen overfor unge, innvandrere og andre utsatte grupper. Økt bruk av arbeidsmarkedstiltak vil kreve høyere tiltaksbevilgning til Arbeids- og velferdsetaten for gjennomføring og drift av tiltak, inklusiv behov for økte personellressurser i etaten. I tillegg kan det komme økte utgifter til livsoppholdsytelser til tiltaksdeltakerne. Utgiftsnivået vil avhenge av omfang og innretning.

Lønnstilskudd er eksempel på tiltak som er forholdsvis kostbart på tiltaksbudsjettet isolert sett. På den andre siden vil lønnstilskudd innebære sparte utgifter til ytelser, siden deltakerne på lønnstilskudd er i jobb og mottar lønn fra arbeidsgiver. Alternativet vil for mange være mottak av offentlige ytelser. Det bidrar til at de samlede offentlige utgiftene ved økt bruk av lønnstilskudd vil være lavere enn økningene i tiltaks- og driftsbevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten. På lengre sikt vil økt satsing på arbeidsmarkedstil-



tak og annen arbeidsrettet innsats bidra til økt overgang til arbeid, noe som vil ha positive effekter for offentlige finanser og for den enkeltes arbeidsinntekt. I tillegg kommer de velferdsmessige positive virkningene for deltakerne.

Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av meldingens forslag. Som nevnt over vil det avhenge av de enkelte tiltakenes konkrete utforming og omfang samt innsats på andre politikkområder. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslag og tiltak vil bli kartlagt i det videre utredningsarbeidet, i lys av de konkrete innretningene og utformingene av de ulike tiltakene. Det gjelder også eventuelle konsekvenser for kommunesektoren.

Enkelte tiltak vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske og administrative rammer, men det kan føre til at andre tiltak må nedprioriteres. Tiltak som krever bevilgningsøkninger er avhengig av prioriteringer i budsjettprosessen, og vil på vanlig måte bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Innfasing, dimensjonering og gjennomføring av nye tiltak må tilpasses den økonomiske situasjonen, kapasiteten i Arbeids- og velferdsetaten og politiske prioriteringer.

Noen av forslagene i meldingen peker på behovet for bedre samarbeid mellom sektorene og behovet for en tillits- og kunnskapsbasert gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. Det kan innebære nye måter å jobbe på, nye samarbeidsflater, nye verktøy, innhenting av ny kunnskap og nye måter å spre kunnskapen på og ta den i bruk. En stor del av dette vil trolig kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer, men det må kartlegges nærmere. Eventuelle behov for nye verktøy i Arbeids- og velferdsetaten, for eksempel knyttet til IKT, vil ses i sammenheng med etatens driftsutvikling og øvrige behov for modernisering og tjenesteutvikling. Endringer utover det som allerede er planlagt, kan gi behov for økt driftsbevilgning under Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil vurderes i de årlige budsjettprosessene.

#### *Tre forsøk*

Det er i denne meldingen foreslått tre nye forsøk som vil kreve økte ressurser. Det gjelder et nytt arbeidsrettet ungdomsprogram med tilhørende inntektssikring og et forsøk med langvarig lønnsstilskudd for utsatte unge. Regjeringen tar også sikte på å gjennomføre et avgrenset forsøk med økt bruk av lønnsstilskudd i kommunal sektor.

Forsøk bør være en naturlig del av politikktutviklingen. Forsøkene må utformes på en slik måte

at de kan bedre beslutningsgrunnlaget for framtidig politikk. Alle forsøkene skal derfor evalueres og erfaringene skal vurderes før de eventuelt justeres og skales opp. Det er derfor viktig at forsøkene utformes og gjennomføres på en slik måte at de er egnet for eventuell full implementering.

Før budsjettmessige konsekvenser og gevinster av disse forsøkene kan anslås, må forsøkene konkretiseres nærmere. Utgiftene vil blant annet avhenge av omfanget av forsøkene, det vil si hvor mange deltakere som skal omfattes, innretningen og innsatsen underveis i forsøkene og varigheten på forsøkene. Budsjettkonsekvenser kan dels dreie seg om løpende merutgifter til oppfølging og tiltak. Det vil innebære både økt tiltaksbevilgning og økte personellressurser til Arbeids- og velferdsetaten til å avklare og følge opp brukere. Forsøkene med lønnsstilskudd vil også kunne innebære tettere dialog med arbeidsgivere for oppfølging og tilrettelegging av arbeidsoppgaver. Det kan også være aktuelt i forbindelse med forsøk med nytt arbeidsrettet ungdomsprogram, i den grad tiltakene i programmet gjennomføres i det ordinære arbeidslivet.

I forsøk med nytt arbeidsrettet ungdomsprogram vil det også komme økte utgifter til inntektssikring knyttet til deltakelse i programmet. Det vil i noen grad kunne bli motvirket av at mange av deltakerne i et ungdomsprogram alternativt ville ha mottatt andre ytelser, som arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger eller økonomisk sosialhjelp. På lengre sikt vil et slikt program også kunne motvirke overgang til uføretrygd. Ordningen bør utformes slik at den i minst mulig grad omfatter personer som ville kommet i arbeid eller utdanning uten ytterligere bistand.

I tillegg vil det komme utgifter til å planlegge, iverksette og gjennomføre selve forsøkene, blant annet knyttet til systemutvikling, opplæring av saksbehandlere mv. før oppstart av programmet i Arbeids- og velferdsetaten. Iverksettelse, innretning og skalering av forsøk må ses i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens øvrige oppgaver og planer, herunder gjennomføringen av etatens oppdatering av IT-løsninger og digitale verktøy for saksbehandling. Regjeringen vil komme tilbake til dette på egnet måte i de ordinære budsjettprosessene.

#### *Umiddelbare kostnader og langsiktige gevinster*

Som vist over har økt sysselsetting store positive effekter for velferdsstaten. De fleste evalueringer finner at arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på sysselsetting. En fersk undersøkelse vurderer

at de fleste arbeidsmarkedstiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Økt sysselsetting betyr økt produksjon, økt skatteinngang og lavere trygdeutgifter. Når flere deltar i arbeidsmarkedet blir knappheten på arbeidskraft mindre og det kan dempe tendenser til lønnspress.

Satsingen innenfor arbeidsmarkedspolitikken bidrar til at flere kommer i jobb, og at færre går over på langvarige helserelaterte ytelser. Innsatsen for å få det til kan forsvare økte kostnader. Kostnadene knyttet til mange av forslagene i mel-

dingen kan komme umiddelbart, mens gevinstene vil komme senere og forsterke seg over tid. Vilje til innsats forutsetter derfor evne til å se framover.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 6. september 2024 om En forsterket arbeidslinje blir sendt Stortinget.

---

---



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjoner: Maskot/NTB

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 09/2024

