DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2006–2007)

Arbeid, velferd og inkludering

Innhold

Del I Hovedinnhold ... 11

1 Hovedinnhold i meldingen ... 13
1.1 Regjeringens utgangspunkt ... 13
1.2 Meldingens plass i regjeringens politikk ... 14
1.3 Regjeringens forslag ... 15
1.4 Konsekvenser av forslagene ... 19
1.5 Gjennomføring av reformen ... 22

Del II Analysedel ... 23

2 Utviklingstrekk i samfunns-økonomi, arbeidsmarked og arbeidsliv ... 25
2.1 Samfunnsøkonomiske utviklings-trekk og langsiktige utfordringer ... 25
2.2 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet ... 27
2.3 Store bevegelser i arbeidsmarkedet ... 28
2.4 Arbeid og fordeling ... 30
2.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk ... 31
2.6 Kunnskap og kompetanse i arbeidslivet ... 32
2.7 Arbeidsliv og familieliv ... 34
2.8 Nærmere om innvandring og arbeidsinnvandring ... 35
2.9 Oppsummering ... 37

3 Personer i utkanten av arbeidsmarkedet ... 38
3.1 Innledning ... 38
3.2 Arbeidsledighet – utvikling i antall mottakere av dagpenger ... 38
3.3 Mottakere av økonomisk sosialhjelp ... 40
3.4 Mottakere av helserelaterte stønader ... 42
3.4.1 Sykefravær ... 43
3.4.2 Rehabiliteringspenger og attføringspenger ... 44
3.4.3 Uføreytelser ... 44
3.5 Lange og sammensatte stønadsforløp ... 45
3.6 Generelle trekk ved de helserelaterte ordningene ... 48
3.6.1 Sykefravær og uførepensjonering fordelt på alder ... 48
3.6.2 Vekst i andel yngre mennesker på helserelaterte ytelser ... 49
3.6.3 Kjønnsforskjeller i sykefravær og uførepensjonering ... 49
3.6.4 Diagnoser og sykefravær/uførepensjonering ... 51
3.6.5 Sykefravær og uførepensjonering – næringsvise variasjoner ... 51
3.6.6 Sykefravær og uførepensjonering – geografiske variasjoner ... 52
3.6.7 Sosial ulikhet og helse ... 52
3.7 Hvilke forhold kan forklare utviklingen i sykefravær og uførepensjonering ... 53
3.8 Familieytelser ... 56
3.8.1 Ytelser til enslige forsørgere ... 56
3.8.2 Mottakere av fødsels- og adopsjons-penger (foreldrepenger) ... 57
3.9 Forekomst av og utvikling i lavinntekt ... 57
3.10 Oppsummering ... 58

4 Nærmere om situasjonen for innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne ... 60
4.1 Nærmere om situasjonen for innvandrere ... 60
4.1.1 Status i dag ... 60
4.1.2 Eksisterende ordninger og tiltak ... 63
4.1.3 Utfordringer ... 65
4.2 Nærmere om situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne ... 68
4.2.1 Begrepsbruk ... 68
4.2.2 Situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne ... 68
4.2.3 Nærmere om iverksatte strategier og ordninger ... 72
4.2.4 Utfordringer ... 75
4.2.5 Et bredt spekter av virkemidler ... 75
4.3 Oppsummering ... 76

5 Organisatoriske rammer og samhandling ... 78
5.1 Mål og prinsipper for arbeids- og velferdsforvaltningens organisering og arbeidsmåte ... 78
5.1.1 Innledning ... 78
5.1.2 Organisering som virkemiddel i arbeids- og inkluderingspolitikken ... 78
5.1.3 Ingen nye grensesnitt ... 79
5.1.4 Ett tilgjengelig kontaktsted ... 79
5.1.5 Fleksibilitet og stor frihet for lokale tilpasninger ... 80
5.1.6 Oppgaveorganisering og styringsprinsipper i Arbeids- og velferdsetaten ... 80

5.1.7 Kompetanse i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen ... 81
5.1.8 Arbeidsmåter i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen ... 83
5.2 Samhandling med arbeidsmiljømyndighetene ... 84
5.3 Legens ansvar og rolle ved tildeling av trygdeytelser ... 85
5.4 Rehabilitering og samhandling med den kommunale helsetjenesten og helseforetakene ... 87
5.5 Opptrappingsplanen for psykisk helse .. 88
5.6 Rusmiddelavhengige og samordningsbehov ... 89
5.7 Samhandling med utdannings-sektoren ... 90
5.8 Samhandling med kriminalomsorgen .. 91
5.9 Oppsummering ... 92

6 Arbeidsrettede tjenester og tiltak ... 94
6.1 Organisasjonsreformen og tiltakene .. 94
6.2 Ulike utfordringer – ulike tiltak ... 94
6.3 Sentrale elementer i arbeidssøkerprosessen ... 95
6.3.1 Formidlings- og rekrutteringsbistand .. 97
6.3.2 Kvalifisering, arbeidstrening og handlingsplaner ... 98
6.4 Nærmere om tiltak for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede ... 98
6.4.1 Hovedgrupper av arbeidsmarkedstiltak ... 99
6.4.2 Tiltakssammensetning for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede ... 100
6.5 Virkemidler for å forebygge varig avhengighet av stønad ... 102
6.6 Arbeidsrettede tiltak og tjenester som kommunene tilbyr ... 103
6.7 Nærmere om arbeidsrettede utdannings- og kompetansetiltak ... 105
6.8 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ... 107
6.9 Evalueringer og erfaringer med virkningen av arbeidsrettede tiltak ... 107
6.9.1 Generelt om vurderinger av virkninger av tiltak ... 107
6.9.2 Effekter og resultat ved bruk av arbeidsrettede tiltak ... 108
6.9.3 Erfaringer med bruk av tiltak for yrkeshemmede og sosialhjelpsmottakere ... 111
6.10 Oppsummering ... 113

7 Inntektssikringssystemet ... 115
7.1 Innledning ... 115
7.2 Helserelaterte ytelser ... 115
7.2.1 Sykepenger ... 115
7.2.2 Rehabiliteringspenger ... 116
7.2.3 Ytelser under yrkesrettet attføring ... 117
7.2.4 Tidsbegrenset uførestønad ... 117
7.2.5 Uførepensjon ... 118
7.3 Arbeidsrelaterte ytelser ... 118
7.3.1 Dagpenger under arbeidsløshet ... 118
7.3.2 Stønad til livsopphold mv. til tiltaksdeltaker (individstønad) ... 119
7.3.3 Stønad til helt ledige som har avsluttet lang dagpengeperiode (ventestønad) ... 120
7.3.4 Ventelønn ... 120
7.3.5 Vartpenger ... 121
7.4 Andre midlertidige ytelser ... 121
7.4.1 Stønad til enslig mor eller far (overgangsstønad) ... 121
7.4.2 Ytelser til gjenlevende ektefelle ... 121
7.4.3 Ytelser til tidligere familiepleier ... 122
7.4.4 Introduksjonsstønad ... 122
7.4.5 Økonomisk sosialhjelp ... 123
7.5 Aktivitetskrav ... 123
7.6 Forholdet til tjenestepensjon ... 124
7.7 Behovsprøvde stønader ... 125
7.7.1 Bostøtte ... 125
7.7.2 Behovsprøvd forsørgingstillegg ... 125
7.8 Nærmere om skatteregler for de ulike ytelsene ... 125
7.8.1 Skattebegrensningsregelen ... 126
7.8.2 Særfradrag for uførhet ... 126
7.8.3 Særskilte regler for enslige forsørgere ... 126
7.9 Viktige endringer som er gjennomført i inntektssikringsordningene ... 126
7.9.1 Endringer i inngangsvilkårene i de helserelaterte ytelsene ... 126
7.9.2 Endringer i varigheten ... 127
7.9.3 Styrkede aktivitetskrav i ytelsene ... 128
7.9.4 Arbeidsretting av ytelsene ... 129
7.10 Oppsummering ... 129

8 Økonomiske insentiver i inntektssikringssystemet ... 132
8.1 Innledning ... 132
8.2 Arbeidsgivernes insentiver ... 132
8.2.1 Forholdet mellom arbeidsgiveres kostnader og de samfunns-økonomiske kostnadene ... 133
8.2.2 Ulike veier fra arbeid til trygd ... 133
8.2.3 Fra trygd til arbeid ... 133
8.3 Insentiver for den enkelte ... 134

8.3.1 Innledning ... 134
8.3.2 Nærmere om økonomiske insentiver i inntektssikringssystemet ... 134
8.3.3 Insentivstrukturens virkning på den enkeltes atferd ... 134
8.3.4 Veier fra arbeid til trygd ... 136
8.3.5 Betydningen av tjenestepensjonsordninger ... 137
8.3.6 Fordeling av populasjonen på de ulike typeeksemplene ... 140
8.3.7 Virkningen av bostøtte ... 143
8.3.8 Attføringsstønader ... 143
8.3.9 Insentivene til å øke arbeidsinnsatsen ... 145
8.4 Oppsummering ... 147

9 Aktuelle utviklingstrekk og reformer i andre land ... 148
9.1 Sysselsetting, arbeidsledighet og yrkespassivitet ... 148
9.2 Årsaker til yrkespassivitet ... 151
9.3 Arbeidsmarkedspolitikk ... 152
9.4 Systemer for midlertidig inntektssikring ... 154
9.5 Sosiale overføringer i et fordelingsperspektiv ... 156
9.6 Ordinger og reformer i enkeltland ... 156
9.6.1 Sysselsettingsstrategier i EU og OECD-området ... 157
9.6.2 Sverige: Sykepengeordningen og aktiv arbeidsmarkedspolitikk ... 158
9.6.3 Danmark: Det rommelige arbeidsmarked ... 159
9.6.4 Nederland: Reformer i stønadssystemet ... 160
9.6.5 Storbritannia: Arbeids- og aktivitetsplikt ... 161
9.6.6 Tyskland: Hartz-reformen ... 162
9.6.7 Finland: Nasjonale program for et inkluderende arbeidsmarked ... 163
9.7 Oppsummering ... 164

Del III Politikkdel ... 165

10 Mål, prinsipper og strategier for å fremme inkludering i arbeidslivet ... 167
10.1 Sammenfatning og forslag ... 167
10.2 Bakgrunn, strategier og samlede grep ... 168
10.2.1 Kort om bakgrunn ... 168
10.2.2 Regjeringens hovedgrep ... 169
10.3 Mål og prinsipper for det offentlige stønadssystemet ... 169
10.3.1 Hovedmål og hovedhensyn ... 169
10.3.2 Dilemmaer ved avveiing av ulike hensyn ... 170
10.3.3 Forenkling og bedre arbeidsretting av behovsprøvde ytelser ... 170
10.4 Arbeidsplassen er den viktigste arena for inkludering ... 171
10.4.1 Utgangspunkt ... 171
10.4.2 Myndighetenes oppgaver og virkemidler ... 171
10.4.3 Hva kan virksomheter, arbeidsgivere og ansatte gjøre bedre? ... 172
10.5 Om tildeling og oppfølging av helserelaterte ytelser i folketrygden ... 174
10.5.1 Medisinsk diagnose og legens rolle og oppgaver i folketrygden ... 174
10.5.2 Arbeidsevnevurdering ... 175
10.5.3 Samordning av helsetjenester og arbeidsrettede tiltak ... 175
10.6 Om velferdskontrakt ... 177
10.6.1 Velferdskontrakt som begrep ... 177
10.6.2 Om forholdet mellom forvaltning og bruker – individuell plan ... 178
10.6.3 Egeninnsats med sikte på å komme i arbeid ... 179
10.6.4 Krav til egeninnsats ... 179
10.6.5 Om aktivitetsfremmende sanksjoner ... 180
10.6.6 Om rettssikkerhet ... 180
10.7 Handlingsplaner mot fattigdom og for integrering av innvandrerbefolkningen ... 180
10.7.1 Handlingsplan mot fattigdom ... 181
10.7.2 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ... 181

11 Nye arbeidsrettede tiltak og tjenester ... 183
11.1 Sammenfatning og forslag ... 183
11.2 Kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester ... 188
11.2.1 Avklaringstjenester ... 189
11.2.2 Formidling, oppfølging og arbeidsmotivering ... 190
11.3 Opplæringstiltak ... 191
11.3.1 Praksisnær opplæring – videreutvikling av arbeidsmarkedsopplæringen ... 192
11.3.2 Samarbeid og samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene ... 192

11.3.3 Tilbud til voksne som mangler grunnleggende ferdigheter 194
11.3.4 Utdannings- og yrkesveiledning og realkompetansevurdering 194
11.4 Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd..... 195
11.4.1 Eksisterende lønnstilskudds-ordninger..... 195
11.4.2 Gradert uførepensjon kontra bruk av lønnstilskudd..... 196
11.4.3 Bruk av lønnstilskudd i Sverige og Danmark 196
11.4.4 Kostnadsoverveltning og fortrengning 196
11.4.5 Utprøving av tidsubestemt lønnstilskudd..... 197
11.4.6 Forsøkets målgruppe 198
11.5 Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne 199
11.5.1 Kvoter og kvotering 199
11.5.2 Unge med nedsatt funksjonsevne..... 200
11.5.3 Kompetanseutvikling og kunnskapsformidling 200
11.5.4 Lovgivning om vern mot diskriminering 201
11.6 Tiltak for innvandrerbefolkningen.... 201
11.6.1 Forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrer-bakgrunn til statsforvaltningen 202
11.6.2 Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene 202
11.6.3 Fortsatt fokus på etablerer-virksomhet blant innvandrere 202
11.6.4 Økning av integreringstilskuddet..... 202
11.6.5 Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere 203
11.6.6 Program for basiskompetanse i arbeidslivet..... 203
11.6.7 Videreføring av Ny sjanse..... 203
11.6.8 Norskopplæring for asylsøkere 203
11.6.9 Tiltak for oppvekst, utdanning og språk 203
11.6.10 Andre tiltak..... 204
11.7 Varig tilrettelagt arbeid 204
11.7.1 Kommunal medfinansiering..... 205
11.7.2 Forsøk med differensiert statlig driftsstøtte 205
11.7.3 Målgruppe..... 205
11.7.4 Bonuslønn 205
11.8 Forenkling av regelverket 206
11.8.1 Tjenester og tiltak..... 206
11.8.2 Stønader 206

12 Reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden 208
12.1 Sammenfatning og forslag 208
12.2 Harmonisering, forenkling og sammenslåing.....209
12.2.1 Hvilke ytelser og hvorfor.....209
12.2.2 Folketrygdens midlertidige ytelser til arbeidssøkere, enslige forsørgere og etterlatte 210
12.2.3 Folketrygdens ytelser til personer som har redusert inntektsevne på grunn av helseplager 211
12.3 Nærmere om forslaget om en tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden 212
12.3.1 Formål og målgruppe 213
12.3.2 Inntektsgrunnlag.....213
12.3.3 Krav til egenaktivitet med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid.....213
12.3.4 Prinsipper for utmåling.....214
12.3.5 Varighet og kontroll- og oppfølgingspunkter 216
12.3.6 Opptjeningsrett til andre ytelser 216
12.3.7 Harmonisering av de midlertidige livsoppholdsytelsene.....216
12.3.8 Obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon 216
12.3.9 Samordning med offentlig tjenestepensjon.....217

13 Kvalifiseringsprogram for utsatte grupper med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden.....218
13.1 Sammenfatning og forslag 218
13.2 Behov for en styrket innsats for utsatte grupper 220
13.3 Tidligere utredning av forslag til arbeidssøkerstønad.....221
13.4 Eksempler fra andre land.....221
13.5 Bruk av vilkår i tilknytning til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven 222
13.6 Forslag til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.....223
13.6.1 Formål og målgruppe 223
13.6.2 Inngangskriterier 224
13.6.3 Ventetid 224
13.6.4 Kartlegging og avklaring.....225
13.6.5 Tiltak i kvalifiseringsprogrammet 226
13.6.6 Kvalifiseringsstønaden 228
13.6.7 Avkorting mot arbeidsinntekt.....230
13.6.8 Varighet.....230

13.6.9 Konsekvenser av brudd på vilkårene for stønaden 231
13.6.10 Nærmere om forholdet til økonomisk sosialhjelp..... 231
13.6.11 Lovforankring av kvalifiserings-programmet og stønad 231
13.7 Nærmere om forvaltningsansvar, finansiering og forholdet mellom stat og kommune 231

14 Et forebyggende arbeidsliv 233
14.1 Sammenfatning og forslag..... 233
14.2 Dagens roller og strategi i arbeidsmiljøarbeidet 234
14.2.1 Innledning 234
14.2.2 Arbeidsmiljøloven..... 234
14.2.3 Arbeidstilsynet..... 236
14.2.4 Petroleumstilsynet..... 237
14.3 Videreutvikling av arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeidet..... 237
14.3.1 Utfordringer 237
14.3.2 Samhandlingsprosjektet – mer effektiv og samordnet oppfølging av virksomhetenes tilrette-leggingsansvar 238
14.3.3 Bransjeprosjektet – utprøving av bransjetilpassede og bransjeforankrede tiltak..... 238
14.3.4 Videreutvikling og styrking av bedriftshelsetjenesten 239
14.4 Kunnskapsbehov og kunnskaps-utvikling på arbeidslivs- og arbeidsmiljøområdet 240
14.4.1 Pågående arbeid med å forbedre kunnskapsgrunnlaget på arbeidsmiljøområdet 240
14.4.2 Ny satsing på kunnskap om årsaker til sykefravær og uførhet og utstøting 240
14.4.3 Arbeidslivet som rusbruks-genererende arena 241

15 Konsekvenser for enkelt-mennesker, samfunn, offentlig økonomi og forvaltning 242
15.1 Innledning og sammenfatning.....242
15.2 Forventede virkninger for enkeltmennesker og grupper 243
15.3 Virkninger for samfunnet.....244
15.3.1 Generelt om virkninger for velferd og samfunnsøkonomi.....244
15.3.2 Hva om vi lykkes? Regneeksempler for mulige økonomiske virkninger....244
15.3.3 Virkninger av alternative utviklings-baner for antall uførepensjonister 247
15.3.4 Kort om kvalifiseringsprogrammet...247
15.4 Virkninger for offentlig økonomi.....247
15.5 Virkninger for offentlig forvaltning ...249
15.6 Kunnskapsbehov.....250
15.7 Gjennomføring av reformen.....251

Vedlegg
1 Relevante endringer i regelverket for inntektssikringsordningene de siste 10-15 årene.....253
2 Oversikt over organisasjoner som har gitt innspill til arbeidet med stortingsmeldingen.....265

DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2006–2007)

Arbeid, velferd og inkludering

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. november 2006, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)

Del I
Hovedinnhold

1 Hovedinnhold i meldingen

1.1 Regjeringens utgangspunkt

Norge er mulighetenes samfunn. De aller fleste som lever i Norge har en trygg økonomi og en høy materiell velferd. Arbeidsløsheten er lav og yrkesdeltakingen er høy. Vi har et høyt utdanningsnivå, en effektiv økonomi og relativt små forskjeller mellom folk.

Rettferdighet, god fordeling og utjamning er grunnleggende verdier for Regjeringen. Likeverdighet og frihet for alle avhenger av viljen til reell omfordeling. Det er behov for en målrettet politikk med satsing på flere tiltak for at flere skal komme i arbeid. Dette gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinjen, en generell politikkendring for å skape mindre økonomiske forskjeller og bedring av økonomiske ytelser for mennesker som i dag lever på så lave inntekter at det må betegnes som fattigdom.

Regjeringen ønsker å skape flere arbeidsplasser og styrke sentrale velferdstjenester som helse, omsorg og utdanning. Regjeringens oppgave er å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet. Vårt mål er å gi alle mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfylte liv.

Grunnlaget for verdiskapingen er høy arbeidsinnsats i samfunnet som helhet. Skal vi sikre høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og redusert fattigdom, må det føres en aktiv arbeidslivspolitikk som både legger til rette for at arbeidssøkere kommer i arbeid og motvirker utstøting fra arbeidslivet. I dette inngår tilrettelegging for de som av ulike grunner ikke kan delta i det ordinære arbeidsmarkedet.

Å sikre og utvikle velferdssamfunnet er en krevende oppgave. Alderssammensetningen av befolkningen vil endres i årene framover, slik at det blir færre i yrkesaktiv alder som skal finansiere pensjon og trygd til stadig flere. Vi vil sikre et godt og omfattende velferdssamfunn, også på lang sikt, ved å bidra til økt verdiskaping, en ansvarlig økonomisk politikk med en langsiktig forvaltning av petroleumsformuen, et bærekraftig pensjonssystem og en sterk offentlig sektor. Regjeringen vil bygge videre på den nordiske modellen, med godt utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid med partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor. En effektiv og godt utbygd velferdsstat er også med på å sikre verdiskapingen. Vi vil hele tiden forbedre, fornye og omstille offentlig virksomhet i samarbeid med de ansatte, slik at tjenestene tilpasses folks behov.

Store deler av velferdsstatens utgifter har sammenheng med mangelfull forebygging av skader og at mange støtes ut av arbeidsliv og samfunn. For at arbeid skal være et gode for den enkelte, må arbeidet utføres under tilfredsstillende vilkår, uten fare for liv og helse, og med muligheter for egenutvikling, læring og sosialt fellesskap. Å kunne arbeide uten helseplager som følge av dårlig sikkerhet og arbeidsmiljø, er et viktig velferdsgode.

Velferdsstatens utgifter er også påvirket av utformingen av velferdssystemet og de plikter og rettigheter den enkelte stønadsmottaker har. Regjeringen vil føre en politikk som reduserer forskjellene i samfunnet og motvirker at enkeltpersoner blir isolert og tilsidesatt. Mange ikke-vestlige innvandrere i Norge er ikke godt nok integrert i lokalsamfunn og arbeidsliv. Vi vil avskaffe fattigdom ved å styrke de offentlige sikkerhetsnettene og ved å gi ledige og andre på midlertidige offentlige ytelser mulighet til å komme tilbake i arbeid. Det viktigste vi kan gjøre for å redusere sosiale forskjeller, er å få et reelt mer inkluderende arbeidsliv. Vi vil arbeide for et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne.

Utsiktene for arbeidsmarkedet er positive. Vi har en velfungerende økonomi, hvor omstillinger i arbeidslivet bidrar til økt produktivitet til beste både for samfunnet og det store flertallet av befolkningen. Disse omstillingene er en viktig forutsetning for at vi skal kunne opprettholde vårt høye velstandsnivå. Samtidig er det dokumentert sammenhenger mellom omstillinger/nedbemanninger og økning i sykefravær og utstøting. Det er derfor behov for å vektlegge disse sammenhengene bedre. Regjeringen vil i denne meldingen blant annet gjennomgå virkemidlene rettet mot personer i arbeidsdyktig alder, for å klarlegge

hvordan målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problemer på arbeidsmarkedet kan realiseres. Det er viktig å ha målrettede tiltak overfor de med de svakeste kvalifikasjonene i arbeidsmarkedet. Regjeringens arbeidsmarkedspolitikk innebærer en målrettet og forsterket tiltaksinnsats mot blant annet langtidsledige, innvandrere og ungdom.

1.2 Meldingens plass i regjeringens politikk

Sysselsettingen er høy i Norge i internasjonal sammenheng. Det tyder på at det samlede norske arbeids- og velferdssystemet fungerer godt. Samtidig er vi et av de landene i OECD-området som har størst andel av befolkningen utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller uførhet. En sunn økonomi med et velfungerende arbeidsmarked er en forutsetning for å kunne løse de utfordringer denne meldingen trekker opp, jf. Nasjonalbudsjettet 2007.

Rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder mottar til enhver tid ytelser til livsopphold fra det offentlige. Om lag 500 000 årsverk går årlig tapt på grunn av sykdom og arbeidsuførhet. Mange av disse kan ikke og skal ikke arbeide. Gjennom midlertidige og permanente ordninger for inntektssikring sørger samfunnet for at den enkelte som kommer i en slik situasjon har en anstendig inntekt. Dette er en viktig del av vårt velferdssamfunn. De siste 20 årene har det imidlertid vært en sterk vekst i antallet som lever på livsoppholdsytelser fra det offentlige. Denne veksten har skjedd til tross for at helsetilstanden i befolkningen samlet har blitt bedre. Mye av veksten har sammenheng med at befolkningen har blitt eldre, men det forklarer langt fra alt. Regjeringen har som mål å snu denne trenden.

Økt levealder er et gode for den enkelte. Det bør samtidig ikke være noe automatikk i at økende levealder for den enkelte skal innebære tilsvarende økte offentlige velferdsutgifter. Snarere bør utgangspunktet være at utgiftene for den som lever lengre, skyves lenger ut i tid.

Målet om å snu utstøtingen fra arbeidslivet henger nært sammen med målet om å avskaffe fattigdom. Grupper som ikke får fotfeste i yrkeslivet er også de som gjennomgående sliter mest med fattigdom.

Denne meldingen inneholder Regjeringens forslag til å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet. Meldingen er ett av flere dokumenter fra Regjeringen som skal bidra til å virkeliggjøre de politiske ambisjonene trukket opp foran.

Vi har en ny arbeidsmiljølov hvor arbeidsgivernes ansvar for å forebygge utstøting og tilrettelegge for utsatte arbeidstakere, er løftet fram og tydeliggjort. Arbeidsgiverne skal sørge for at arbeidsmiljøet til enhver tid er fullt forsvarlig. Denne plikten gjelder også under omstillinger. Vi har virkemidler som skal følge opp at arbeidsgiverne oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven, for eksempel tilsyn, pålegg og sanksjonsmidler som tvangsmulkt og stansing av virksomheten. Arbeidsgivernes ansvar ligger fast i denne meldingen, men det vises til de foreslåtte endringene i sykepengeregleverket i statsbudsjettet og prosessen med partene i arbeidslivet. Ved etableringen av NAV-kontorene styrkes mulighetene for et bedre samspill mellom den lokale forvaltningen og arbeidsplassene, slik at den enkelte vil kunne følges opp hurtigere og bedre enn i dag. Videre har Regjeringen gjennom en egen handlingsplan sørget for at den arbeidsinnvandringen som er ønskelig for verdiskapingen i samfunnet ikke har uakseptable konsekvenser for den enkeltes arbeidsmiljø og arbeidsvilkår, i form av sosial dumping.

Regjeringen la 20. oktober fram stortingsmeldingen om seniorpolitikk i arbeidslivet. Meldingen gir en bred beskrivelse av tiltak som kan bidra til å styrke seniorenes plass i arbeidslivet.

Regjeringen la 20. oktober fram stortingsmeldingen om pensjonsreform. Forslagene i meldingen gir et pensjonssystem som kombinerer behovet for økonomisk trygghet for den enkelte og behovet for å sikre en god håndtering av pensjonsutgiftene i fremtiden. Forslagene i meldingen vil legge til rette for at det vil lønne seg for den enkelte å stå lenger i arbeid, noe som i seg selv er avgjørende for å sikre den samlede velferden over tid.

Regjeringen la sammen med statsbudsjettet for 2007 fram to handlingsplaner: mot fattigdom og for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen. Kampen mot fattigdom og for inkludering går først og fremst gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Planene vektlegger tiltak som kan bidra til dette. Dette gjelder også tiltak som ligger utenfor arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde, ikke minst i forhold til utdanningssektoren. Handlingsplanene har derfor et bredere perspektiv enn denne meldingen. Samtidig er hovedstrategien for å avskaffe fattigdom

basert på en målrettet politikk for at flest mulig skal kunne leve av arbeidsinntekt. Det er likevel viktig å peke på at fattigdomspolitikken har et bredere perspektiv enn dette, ikke minst gjelder det å skape gode levekår og muligheter for inkludering og deltakelse også for de som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet.

Ikke-vestlige innvandrerer er en sammensatt gruppe. Mange deltar i samfunnet på lik linje med andre og er yrkesaktive, men sett under ett er situasjonen på arbeidsmarkedet langt dårligere for denne gruppen enn for befolkningen samlet. Dette bidrar til levekårsforskjeller. Det er ofte slik at innvandrere som kommer til Norge som flyktninger eller på familiegjenforening, ikke har de kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet. Det er også viktig å vektlegge tiltak som kan fjerne ulike former for bevisst og ubevisst diskriminering i arbeidslivet, ikke minst i rekrutteringspolitikken. En hovedutfordring fremover er å øke yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere. Økt kvinnelig yrkesdeltakelse er avgjørende. Det vil også være viktig å sikre at ulikhetene i levekår ikke forplantes til neste generasjon. I handlingsplanen er det lagt fram en rekke forslag med et bredt spekter av virkemidler for å bedre integreringen og inkluderingen av innvandrerbefolkningen.

Systemet for uførepensjonering er nært knyttet opp til pensjonsreformen og inntektssikringen som diskuteres i denne meldingen. Uførepensjonens plass og utforming utredes av et offentlig utvalg. Utvalgets anbefalinger vil legges fram 15. mars 2007. Av den grunn er ikke uførepensjonssystemet som sådan tema for denne meldingen. På bakgrunn av forslagene i meldingen har imidlertid Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt utvalget noen tilleggsoppdrag.

Regjeringen vil legge fram en egen melding om utdanning som verktøy for sosial ujevning. En studie gjennomført av OECD, viser at det i Norge er over 400 000 voksne i yrkesaktiv alder som har så svake leseferdigheter eller så dårlig tallforståelse at de vil kunne ha store problemer med å fungere i dagens arbeids- og samfunnsliv. Utdanning og gode grunnleggende ferdigheter bidrar til inkludering i arbeidsmarkedet, trygg inntekt, lavere kriminalitet og større samfunnsdeltakelse. Utdanningssystemet er derfor et viktig verktøy for å bekjempe fattigdom og marginalisering.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i løpet av høsten legge fram nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering i helse- og sosialsektoren. Samhandlingen med andre aktører, som arbeids- og velferdsforvaltningen, vil stå sentralt i strategien. De utfordringer samfunnet står overfor i form av veksten i sykefraværet og uføretrygding vil bli vektlagt spesielt. Helse- og omsorgsdepartementet la fram en Nasjonal helseplan samtidig med budsjettet for 2007.

Regjeringen vil våren 2007 legge fram en stortingsmelding som presenterer en strategi mot sosial ulikhet i helse. Strategien vil legge føringer for arbeidet med å redusere sosialt betingede helseforskjeller det kommende tiåret. Strategien vil baseres på en bred tilnærming til problemet og inkludere virkemidler på en rekke samfunnsområder.

Etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen startet 1. juli 2007. Dette markerer et viktig tidsskille i forvaltningen av og strategien på dette feltet. Den nye forvaltningen vil i seg selv bidra til et mer helhetlig og samordnet tilbud til dem som av ulike grunner ikke finner sin plass i arbeidsmarkedet. Dette vil kunne sikre arbeid for mange som i dag er ufrivillige trygdemottakere. Målet er en forvaltning som er bedre i stand til å realisere målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Endret organisering er imidlertid ikke nok alene.

I denne meldingen gjennomgår Regjeringen virkemidlene rettet mot personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut. Gjennom de siste 20 årene er det gjennomført store endringer både i inntektssikringssystemet og i systemene for tiltak og tjenester. Endringene har i hovedsak vært knyttet til enkeltordninger, jf. oversikten i vedlegg 1 til meldingen. I meldingen vurderer Regjeringen de relevante virkemidlene samlet.

Dette omfatter først og fremst den nye arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler, men også relevante virkemidler i utdannings- og helsesektoren. Ved behandlingen av Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) En ny arbeids- og velferdsforvalting, sluttet Stortinget seg til at det skulle legges fram en bred gjennomgang av attføringspolitikken for Stortinget. Meldingen inneholder en oppfølging av dette, sammen med en rekke andre henstillinger/vedtak i Stortinget, jf. boks 1.1.

1.3 Regjeringens forslag

Regjeringens hovedmål med meldingen er å legge fram forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkes-

Boks 1.1 Sentrale føringer for meldingsarbeidet

«Stortinget ber Regjeringa foreta ei samla vurdering av behovet for tiltaksplassar for yrkeshemma. Vurderinga må sjåast i høve til yrkeshemma sine ulike behov for avklaring, arbeidspraksis og opplæring. Stortinget ber Regjeringa kome tilbake med ei slik vurdering av samansetjing av tiltak i samband med statsbudsjettet for 2005.» Vedtatt 15.12.2003. Jf omtale i St.prp. nr. 1 (ASD) side 88-89 og Innst S. nr. 5 (2003-2004). Ved neste års budsjettbehandling fattet Stortinget følgende vedtak: *«Stortinget ber Regjeringen legge fram en bred og faglig anlagt attføringsmelding etter at forslaget om ny arbeids- og velferdsforvaltning er behandlet av Stortinget.»* Vedtatt 15. desember 2004 (nr 173) og 17. mars 2005 (nr 286)

«Stortinget ber regjeringen om å presentere et opplegg for evaluering av endringene i regelverket for rehabiliteringspenger i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005.» Vedtatt 25. november 2004, jf Budsjettinnst. S I (2004-2005) (Vedtak IV)

«Stortinget ber Regjeringen vurdere ulike modeller som på en bedre måte kan ivareta hensynet til at det alltid skal lønne seg å arbeide mer for personer som mottar tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon, og komme tilbake til Stortinget med dette.» Jf. Innst.O.nr. 86 (2002-2003), jf. Ot.prp.nr. 102 (2001-2002) om tidsbegrenset uførestønad

«Stortinget ber Regjeringen gjennomgå og legge frem en oversikt og en evaluering av regelverket for friinntektsordningene knyttet til de ulike trygde- og stønadsordninger basert på folketrygden.» Jf. Innst.O.nr. 80 (2003-2004), jf. Ot.prp.nr. 57 (2003-2004)

«Stortinget ber Regjeringen innføre en ungdomsgaranti, slik at alle ungdommer under 25 år sikres rett til arbeid, utdanning eller tiltaksplass.» Inst.S.nr.212 (2003-2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om melding om et velfungerende arbeidsmarked.

«Stortinget ber Regjeringen innføre en garanti for langtidsledige slik at alle som har vært ledige i to år, skal garanteres et tilbud om enten arbeid, utdanning eller tiltaksplass.» Inst.S.nr.212 (2003-2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om melding om et velfungerende arbeidsmarked.

«Stortinget ber Regjeringen i løpet av 2004 vurdere å endre folketrygdens regler om stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far slik at også uføre aleneforsørgere som på grunn av sin uførhet må overlate nødvendig tilsyn med barn til andre, også omfattes av dette regelverket.» Inst.S.nr.184 (2002-2003) vedrørende St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom.

aktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut av det. Forslagene i meldingen utgjør sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet. Gjennom de endringer i enkelttiltak og enkeltordninger som foreslås, snus tilnærmingen til den enkelte bruker fra hans eller hennes begrensninger til muligheter. Hovedgrepene i meldingen er:

- Velferdskontrakter brukes som gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker.
- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn i arbeid og heve tersklene ut av arbeidslivet, herunder tilpassede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere.
- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene skal kunne benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid.
- En ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.
- Ett nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden.

Regjeringen vil gjennom bruken av begrepet velferdskontrakt understreke at det skal være en sammenheng mellom rettigheter og plikter, og at det før forvaltningen treffer vedtak skal foregå en prosess som kan sammenlignes med en kontraktsinngåelse. Kontraktsformen blir en beteg-

nelse på en pedagogisk framgangsmåte som i lovgivningen kommer til uttrykk gjennom bestemmelser om brukermedvirkning. En kontrakt i juridisk forstand og en velferdskontrakt i velferdspolitisk forstand, har det til felles at de handler om gjensidig forpliktende relasjoner mellom to parter. Rettigheter vil medføre økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpasset oppfølging. Plikter betyr deltakelse i tilpassede tiltak som både kan motivere for og fremme overgangen til aktivitet og arbeidsliv, og ikke minst ansvar for egen livssituasjon. Pliktene skal også sikre at de som kan arbeide ikke passivt blir gående på stønader. Balanseringen av rettigheter og plikter vil også bidra til økt verdighet og større grad av myndiggjøring.

Den enkelte skal i sitt møte med arbeids- og velferdsforvaltningen oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging. Rettsikkerhet og likebehandling tillegges stor vekt. Utvikling av kompetanse i forvaltningen, samarbeidet mellom ulike deler av forvaltningen og hensynet til at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt gjennom saksbehandlingsprosedyrer, klageordninger mv. blir av stor betydning i det videre arbeidet.

Den enkelte som på grunn av helsemessige eller andre årsaker står uten ordinær arbeidsinntekt skal ha en sikker, trygg og forutsigbar inntektssikring fra det offentlige. Regjeringen bygger videre på, og kommer med forslag til, å utvide systemet for inntektssikringsordninger. Denne meldingen omfatter de midlertidige ytelsene, som i tillegg til å gi mottakerne økonomisk trygghet, skal legge til rette for å få folk inn i aktive, arbeidsrettede løp. Dette i motsetning til de varige ytelsene som gis til de som ikke er, eller forventes å bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

En spesiell utfordring er knyttet til de som ikke har opptjent rettigheter i folketrygden og som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Disse har i dag en usikker inntektssikring og i varierende grad tilgang på Arbeids- og velferdsetatens virkemidler. Regjeringen foreslår at det utformes et eget kommunalt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer som i dag har ingen, eller svært begrensede rettigheter til statlig inntektssikring. Det gjelder ikke minst de som over lengre tid har hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. For den enkelte betyr forslaget at de får en forutsigbar inntekt i en gitt periode, mot at de følger et konkret helhetlig kvalifiseringsprogram. Målet er å gi den enkelte større trygghet og forutsigbarhet, men først og fremst å bidra til at de øker sine formelle og uformelle kvalifikasjoner.

Mange som lever på stønader fra det offentlige har gjort det over lengre tid, uten at aktive arbeidsrettede tiltak har vært satt inn. Det skyldes ikke minst at inntektssikringsordningene ofte er knyttet til ulike formål og målgrupper. I mange tilfeller avløser ytelsene hverandre i tid. Tiltak og tjenester er i praksis ofte blitt koblet til hvilken form for ytelse den enkelte har krav på, snarere enn den enkeltes arbeidsevne og behov. De mange ulike ytelsene, og koblingen mellom ytelser og hvilke tiltak og tjenester som er tilgjengelige, kan svekke og forsinke arbeidet med å gjøre stønadsmottakerne i stand til å forsørge seg selv. Forsinkelsene kan i seg selv bidra til å redusere den enkeltes muligheter, ved at båndene til arbeidsmarkedet svekkes over tid. Erfaring tilsier at det er en sammenheng mellom lengden på den passive stønadsperioden og varig utestenging fra arbeidslivet.

Regjeringen foreslår at den midlertidige inntektssikringen som gis gjennom folketrygden forenkles betydelig. Dagens inndeling i rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad foreslås erstattet av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden. Regelverket for ordningen vil i hovedsak følge dagens system for rehabiliteringspenger og attføringspenger. Dette vil for det første frigjøre store ressurser i forvaltningen knyttet til å fastlegge hvilken inntektssikring den enkelte til enhver tid har krav på. For det andre flyttes fokus fra hvilken inntektssikring den enkelte har rett til og over til hvilke tiltak og tjenester de har behov for. Personalressursene i etaten vil derfor frigjøres til å yte brukerne individuell oppfølging og utvikle nødvendig kontakt med arbeidsliv og arbeidsgivere. Erfaringer viser at det er en økning i antallet som går ut i jobb ved utløpet av stønadsperiodene. Når tre ordninger nå erstattes av èn ordning blir det viktig å sikre at de som kan jobbe har et press på seg for å komme ut i jobb. Det er derfor avgjørende at det i forvaltningen av den nye ordningen etableres klare avklarings- og eventuelle stoppunkter for den enkeltes tilgang til stønaden.

De nye NAV-kontorene gir helt nye muligheter for tidlig å fange opp og følge opp den enkelte. Dette gjelder ikke minst der det i sykemeldingsperioden ikke er mulig/aktuelt med bedriftsintern oppfølging.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har en rekke virkemidler, både av kortvarig og mer langvarig karakter, som har som mål å bidra til at den

enkelte skal komme inn i, eller tilbake til arbeidslivet. Dagens regelverk sikrer imidlertid ikke brukerne lik tilgang til tjenester og tiltak. Regjeringen foreslår derfor omfattende endringer som gjør at etatens tiltak og tjenester skal kunne tildeles ut fra hvilke behov den enkelte har, ikke hvilken inntektssikring vedkommende har rett på. Dette øker fleksibiliteten i forvaltningen og gir større mulighet for å møte den enkelte med de tiltakene som er mest effektive. Alle personer som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen for bistand er i en eller annen forstand arbeidssøkere eller arbeidstakere. Brukerne vil etter de endringer som foreslås deles inn i to grupper; henholdsvis de som har behov og de som ikke har behov for bistand for å komme i arbeid.

Målgruppen for de ulike arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene blir med dette utvidet. Tjenester som tidligere har vært forbeholdt avgrensede målgrupper blir nå gjort tilgjengelig for flere. Arbeids- og velferdsetaten får bl.a. mulighet til å anskaffe avklarings- og oppfølgingstjenester ut fra den enkelte brukers behov. Dette vil bl.a. komme langtidsarbeidssøkere, ungdom, grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere til gode.

Regjeringen foreslår at det settes i gang forsøk med sikte på økt bruk av lønnstilskudd, også på permanent basis. Lønnstilskudd brukes i dag sjelden, og i svært begrenset grad overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet skal også kunne gis for de som er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet, uten at det samtidig svekker arbeidsgivernes ansvar etter arbeidsmiljøloven. Målet er å sikre at de som i dag vil kvalifisere for varig uførepensjon skal kunne delta i arbeidsmarkedet ut fra de forutsetninger de har. Det eksisterende virkemiddelapparatet mangler et tiltakstilbud for de med kroniske plager eller varige helseproblemer som fører til variabel arbeidsinnsats. Lønnstilskudd vil kunne gjøre det lønnsomt å ansette og beholde personer som av ulike grunner har redusert arbeidsevne på varig basis. Et slikt virkemiddel vil gjøre det lettere å delta i arbeidslivet med redusert arbeidsevne.

Mange er avhengige av tiltak og tjenester fra andre instanser enn arbeids- og velferdsforvaltningen, ikke minst helsesektoren, utdanningssektoren og andre kommunale tjenester. En god individuell oppfølging av den enkelte krever en samordnet innsats fra alle instanser på tvers av tradisjonelle etatsgrenser. Det vil bl.a. være behov for tilgang på rehabiliteringsfaglig kompetanse. Det er brukere som må gjennom en lengre avklarings- og mestringsprosess for å komme i arbeid. Berørte departementer vil gå gjennom ansvarsforhold og finansieringsordninger for å videreutvikle rehabiliteringsinstitusjonenes tilbud til brukerne slik at flere kan delta i arbeidslivet. Denne gjennomgangen vil ses i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens adgang til å anskaffe avklarings- og oppfølgingstjenester fra eksterne aktører.

Regjeringen vil videre inngå en avtale med KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon om samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring, som trenger dette for å komme i arbeid. I løpet av 2008 vil det bli gjort en evaluering av hvor godt samarbeidet fungerer, og som en del av dette vil det bli vurdert om det er behov for endringer i opplæringslova.

Et felles trekk for mange av de som har falt ut, eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, er at de har svak utdanningsbakgrunn og ofte svake grunnleggende ferdigheter innen lesing, skriving og regning. Nyrekrutteringen til denne gruppen, herunder grupper blant ikke-vestlige innvandrere og elever som faller ut av videregående opplæring, er en stor utfordring. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til spørsmålet om gjennomføring av videregående opplæring i stortingsmeldingen om utdanning som verktøy for sosial utjamning. Regjeringen foreslår endringer som skal bidra til bedre grunnleggende opplæring hos de som trenger dette for å komme i arbeid. Dette gjelder primært å videreutvikle dagens arbeidsmarkedsopplæring (AMO) til å gi mer tilrettelagt og praksisnær opplæring på arbeidsplass, og mulighet for forlenget varighet for brukere som kan trenge en lengre opplæringsperiode.

Regjeringens grunnleggende syn er at det skal lønne seg å gå fra trygd til arbeid. Av den grunn er også nivået i de fleste midlertidige ytelsene til dels betydelig lavere enn tidligere arbeidsinntekt. Sett i sammenheng med skatteregler, tjenestepensjonsordninger og ulike tilleggsytelser, er det imidlertid i enkelte tilfeller slik at gevinsten av å gå fra trygd til arbeid er liten, og i noen tilfeller negativ. Dette gjelder spesielt for de med relativt lav potensiell arbeidsinntekt og flere barn, hvor det er lagt vekt på at ytelsene ikke må bli for lave. Balansen mellom fattigdomsbekjempelse, fordeling og hensynet til at det alltid skal lønne seg å arbeide, er spesielt vanskelig når barn og unge er berørt. Regjeringen foreslår at kompensasjonsni-

våene i folketrygdens inntektssikringsordninger generelt holdes på dagens nivå, selv om en reduksjon isolert sett kunne gjøre det mer lønnsomt å arbeide. I den konkrete oppfølgingen med utforming av nødvendige lovendringer, vil det vurderes nærmere om det er behov for tilpasninger i utformingen av enkelte av tilleggsytelsene.

Arbeidsgiverne spiller en nøkkelrolle. De er viktige i forhold til både de som står i fare for å slutte og de som skal rekrutteres inn i arbeidslivet. De er også viktige som samarbeidspartnere for forvaltningen. Det er ønskelig at en større del av kvalifiseringen og arbeidstreningen skjer i ordinært arbeidsliv. Regjeringen foreslår en opptrapping av den forebyggende innsatsen rettet mot personer som er i jobb, men som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Regjeringen vil i samarbeid med arbeidslivets parter iverksette prosjekter for å identifisere og videreutvikle gode tiltak og virkemidler knyttet til forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Det er et mål å finne en mer hensiktsmessig fordeling mellom virksomhetene og myndighetenes ansvar for forebygging og tilrettelegging. Samtidig ønsker Regjeringen at flere arbeidsgivere i praksis tar et mer omfattende ansvar enn i dag, i tråd med det som er nedfelt i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsgiverne har beskjedne direkte økonomiske kostnader ved at ansatte går ut i langvarig sykefravær, siden det offentlige dekker alle kostnadene. Dette stiller spørsmål ved balansen mellom det offentlige og de privates ansvar, og hvorvidt den bidrar til de beste løsningene i dag. Ikke minst er det en utfordring å sørge for et bedre samspill på arbeidsplassene som sikrer at den bedriftsinterne forebyggingen fungerer godt. Det vises i denne sammenheng til Regjeringens forslag i Statsbudsjettet om at arbeidsgiverne skal få et medfinansieringsansvar i sykepengeperioden, samt til den pågående prosessen med partene i arbeidslivet.

Regjeringen har vurdert ulike endringer i organiseringen av ordningen med varig tilrettelagt arbeid. Etter en samlet vurdering, hvor hensynet til forankringen til resten av arbeidsmarkedstiltakene har veid tyngst, foreslås det ikke endringer i de organisatoriske rammene for tiltaket. Regjeringen tar imidlertid sikte på å sende et forslag til mindre tilpasninger i regelverket for finansiering på høring.

1.4 Konsekvenser av forslagene

Regjeringen legger, gjennom de forslagene som er omtalt foran, grunnlaget for å inkludere flere av de som i dag står utenfor arbeidsstyrken i inntektsgivende arbeid. Gevinstene både for den enkelte og for samfunnet vil avhenge av hvor mange flere som kommer i arbeid. Selv beskjedne endringer vil gi store gevinster. Regjeringens ambisjon er at endringene som foreslås skal gi store effekter, og bidra til å virkeliggjøre Regjeringens politiske ambisjoner om hjelp til selvhjelp, et inkluderende samfunn, fortsatt vekst i levestandarden og bærekraftige offentlige finanser.

Regjeringens forslag om å utvikle arbeidsmarkedsopplæringen i mer praksisnær retning, sammen med utvidet adgang til kjøp av oppfølgingstjenester, vil bidra til å styrke mulighetene til å realisere Soria Moria-erklæringens løfte om en oppfølgingsgaranti for unge arbeidssøkere i alderen 20-24 år. Disse tiltakene, sammen med blant annet bruk av langvarig lønnstilskudd, vil også bidra til å dekke tiltaksbehovet for langtidsarbeidssøkere, i tråd med målene i Soria-Moria-erklæringen.

Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av forslagene i meldingen. Det skyldes at det foreslås endringer som omfatter en rekke virkemidler samtidig og at konsekvensene i form av resultater og måloppnåelse først vil kunne komme noe fram i tid. Usikkerheten knyttet til de samlede virkningene blir derved stor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil prioritere resultatoppfølging og analyser av tiltakene som forslås i denne meldingen.

Virkninger for enkeltmennesker

Hovedgrepene og tiltakene i denne meldingen er alle rettet mot at flere mennesker i utkanten av arbeidsmarkedet skal komme i arbeid, komme tilbake i arbeid og/eller få bedre fotfeste i arbeidslivet. Samlet stønadstid, ventetid osv. vil kunne bli betydelig kortere. Regneeksempler illustrerer at 5 år lengre i arbeid kan bidra til å øke livsinntekten for et individ med ca ½ million kroner, regnet i nåverdi. I tillegg kommer personlige og velferdsmessige effekter av å være i arbeidsfellesskapet og forsørge seg ved eget arbeid.

Stønadssystemet for de som omfattes av folketrygdens midlertidige inntektssikring blir enklere og mer forutsigbart, men sentrale forhold som inngangsvilkår og kompensasjonsnivå endres ikke. Det vil være enkelte virkninger knyttet til

Boks 1.2 Oversikt over hovedgrep og tiltak som varsles i meldingen

Forebyggende og tilretteleggende tiltak mot bedrifter

- Videreutvikle arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeidet gjennom bl.a. to utviklingsprosjekter:
  - samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten
  - arbeidsmiljø, organisering og tiltak i bransjer med høyt sykefravær, høy uførepensjonering og tidlig avgang
- Videreutvikle bedriftshelsetjenesten: rolle, ansvar, og samhandling med andre
- Utvikle bedre kunnskap om årsaker til sykefravær og virkninger av tiltak

Videreutvikle og fornye arbeidsrettede tiltak og tjenester

- Mer fleksibel og individtilpasset bruk av tjenester og tiltak i Arbeids- og velferdsetaten
- Opprette et nytt avklaringstiltak for brukere som ikke har tilgang på det i dag
- Tiltak for å forbedre grunnleggende kunnskaper og ferdigheter hos arbeidssøkere som trenger det
- Opprette et nytt oppfølgingstiltak for brukere som ikke har tilgang på det i dag
- Øke bruken av lønnstilskudd gjennom bl.a. å sette i gang et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd
- Utrede bruk av kvoter og moderat kvotering for personer med nedsatt funksjonsevne og bruk av moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn

Særlige tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

- Lette overgangen mellom skole og arbeidsliv gjennom forsøk med ulike virkemidler, herunder bruk av praksisplasser
- Drive systematisk informasjons- og kunnskapsformidling rettet mot arbeidsgivere
- Iverksette et kompetanseutviklingsprogram rettet mot ansatte i Arbeids- og velferdsetaten
- Trainee-program i sentralforvaltningen for personer med nedsatt funksjonsevne
- Følge opp Syseutvalgets lovforslag, NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet, gjennom en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov
- Regjeringen vil oppnevne et nytt lovutvalg som skal utrede en samlet diskriminerings-lovgivning

Særlige tiltak for innvandrerbefolkningen (jamfør egen handlingsplan)

- Tiltak for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene
- Støtte etablerervirksomhet blant innvandrere
- Styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet
- Styrke program for basiskompetanse i arbeidslivet
- Videreføre kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse rettet mot innvandrere som etter flere år ikke har kommet inn på arbeidsmarkedet
- Bedre norskopplæringen for asylsøkere
- Sette i verk tiltak for inkludering av ungdom med innvandrerbakgrunn

Arbeidsrettede tiltak for å motvirke fattigdom (jamfør egen handlingsplan)

- Styrke arbeidsmarkedssatsingen for å motvirke fattigdom
- Program for basiskompetanse i arbeidslivet
- Styrke opplæringen innen kriminalomsorgen

Ny tidsbegrenset folketrygdytelse

- En ny tidsbegrenset folketrygdytelse skal avløse rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.
- Inngangsvilkårene skal fortsatt være vesentlig nedsatt inntektsevne på grunn av helseproblemer.
- Utmåling, varighet og oppfølging skal støtte opp om arbeid som mål etter en fastsatt omstillingsperiode.
- Tiltak og tjenester skal tilpasses den enkeltes behov, situasjon og ressurser, uavhengig av behovet for inntektssikring.

Boks 1.2 (forts.)

Nytt kvalifiseringsprogram

- Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Videre skal det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig med en tett og forpliktende oppfølging over noe tid for at den aktuelle personen skal ha mulighet for å kunne komme i arbeid.
- Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og i utgangspunktet være en fulltidsaktivitet tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger.
- Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet gir rett til kvalifiseringsstønad. Ved ubegrunnet fravær vil stønaden bli avkortet eller falle bort.
- Kvalifiseringsstønaden gis som en individuell stønad med en standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden, og med 2/3 av dette til personer under 25 år. Stønaden skal skattlegges.
- For å fremme overgangen til arbeid skal mottakerne kunne ha arbeidsinntekt med avkorting av stønaden. Deltakelse i det ordinære arbeidslivet vil kunne medføre reduksjon i kravene til øvrig aktivitet innenfor programmet.
- Mottakerne av stønaden skal motta barnetillegg på linje med mottakerne av den tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden.
- Stønaden gis for en periode på inntil ett år om gangen, og samlet inntil to år.

omlegging av barnetilleggene, men siden endringene forutsettes ikke å omfatte de som allerede har vedtak om ytelse, vil ingen påvirkes direkte av disse endringene.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad, gir nye muligheter til personer som i dag ikke omfattes av klart definerte oppfølgingsregimer. De foreløpige erfaringene fra innføringen av introduksjonsprogrammet for innvandere er positive. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er en helt annen, men det er grunn til å tro at også mange fra denne gruppen kan inkluderes i arbeidslivet som følge av programmet.

Virkninger for samfunnet

Det er vanskelig, eller umulig, å anslå hvor mange flere som vil kunne komme i arbeid som følge av Regjeringens forslag. Andelen i yrkesaktiv alder som er utenfor arbeidslivet, er høyt i Norge i forhold til andre land. Det kan si noe om potensialet.

Regneeksempler illustrerer at for eksempel 3.000 flere personer i arbeid i 5 år kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mer enn 3 milliarder kroner. Dersom antall uførepensjonister reduseres med 10 prosent, anslås det på lang sikt å tilsvare opp mot 20 milliarder kroner, eller om lag 3 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet.

Regneeksemplet for andel uførepensjonister viser at selv relativt moderate ambisjoner i forhold til økt yrkesdeltakelse kan gi store gevinster for samfunnet. Muligheten for å lykkes vil ikke bare avhenge av oppfølgingen av den enkelte, men av utviklingen i arbeidslivet generelt. I en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft er mulighetene for å inkludere nye grupper i arbeidslivet større enn i en situasjon med større ledighet i økonomien.

Virkninger for offentlig økonomi

På kort sikt anslås samlede «investeringsutgifter», på usikkert grunnlag, opp mot om lag 1.300 millioner kroner per år som følge av de tiltak som omtales i meldingen. Mesteparten knytter seg til det varslede nye kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden.

På lengre sikt forventes forslagene å gi netto innsparinger i form av flere mennesker i arbeid og færre på offentlige stønader. Virkningene på offentlig økonomi vil i stor grad være en avspeiling av de samfunnsøkonomiske virkningene.

Virkninger for offentlig forvaltning

De grep og tiltak som varsles i meldinga ventes å bidra til forenkling og mer effektiv ressursbruk i arbeids- og velferdsforvaltningen, til beste for brukere av ytelser fra etatene. Samtidig vil refor-

men stille nye krav til utøvelsen av arbeidet lokalt. I meldingen pekes det også på behovet for ny og bedre kunnskap på en rekke områder. Det legges opp til en systematisk evaluering av reformen. I tillegg vil behovet for bedre kompetanse i forvaltningen og behovet for økt kunnskap følges opp.

1.5 Gjennomføring av reformen

Forslagene som gjelder et nytt kvalifiseringsprogram er, etter Regjeringens vurdering, ønskelig å iverksette raskt. Regjeringen tar derfor sikte på at det legges fram et lovforslag om dette for Stortinget våren 2007, med sikte på iverksetting fra 1. oktober 2007. Forsøk med lønnstilskudd er i statsbudsjettet for 2007 foreslått igangsatt fra 1. januar 2007.

Regjeringens forslag vil på mange områder kreve omfattende endringer i gjeldende lovverk. Det tas sikte på at endringene som gjelder folketrygden legges fram for Stortinget våren 2008, med mulighet for iverksetting fra 1. januar 2009. Forslag til endringer på tiltaks- og tjenesteområdet vil bli sendt på høring i 2007, med sikte på iverksetting fra 1. januar 2008.

Med denne tidsplanen vil endringene i den samlede virkemiddelbruken implementeres når to tredeler av de nye kontorene til arbeids- og velferdsforvaltningen er etablert lokalt. Dette betyr at de nye systemene vil være etablert både lokalt og sentralt når alle NAV-kontorene er på plass.

Del II
Analysedel

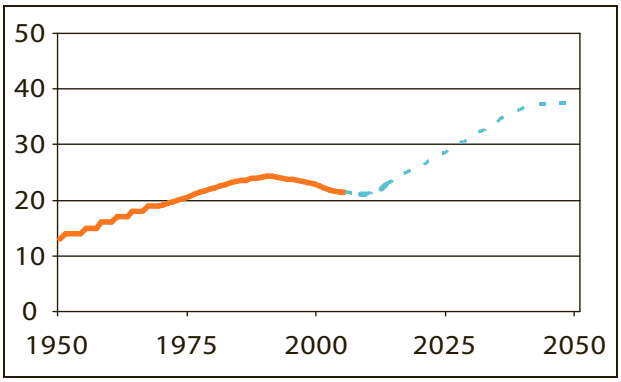
2 Utviklingstrekk i samfunnsøkonomi, arbeidsmarked og arbeidsliv

2.1 Samfunnsøkonomiske utviklingstrekk og langsiktige utfordringer

Høy sysselsetting er et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken. Deltakelse i arbeidslivet sikrer arbeidsinntekt for den enkelte. I tillegg er høy sysselsetting avgjørende for verdiskaping i samfunnet og den finansielle bærekraften i dagens offentlige velferdsordninger.

Norge har siden midten av forrige århundre opplevd sterk økonomisk vekst og økt velstand. Den årlige verdiskapingen i Norge har blitt mer enn doblet siden 1980, målt ved BNP. Framveksten av petroleumsvirksomheten, samt rask teknologisk utvikling og økt spesialisering globalt og nasjonalt har vært viktige drivkrefter bak denne utviklingen.

Gjennom de siste femti årene har det i Norge og andre vestlige land funnet sted en omfattende utbygging av offentlige velferdsordninger. Offentlig utgifter har dermed økt kraftig som andel av den totale verdiskapingen. Kostnadene ved velferdsordningene vil kunne øke betydelig i årene fremover når antall personer i store brukergrupper vokser, bl.a. av demografiske årsaker.



Figur 2.1 Forsørgningsbyrden overfor eldre. Forholdet mellom antall personer i alderen 67 år og over og antall personer i alderen 20-66 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Eldre og unge utenfor arbeidsstyrken er de tallmessig største brukergruppene av offentlig finansierte velferdstjenester og overføringer, mens den yrkesaktive befolkningen står for det meste av finansieringen. Endringer i befolkningens alderssammensetning har dermed stor betydning for utviklingen i offentlige finanser[1]. De siste årene har andelen unge og eldre i befolkningen avtatt i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder, men i løpet av de nærmeste femti årene ligger det an til en økende andel eldre i befolkningen, jf. figur 2.1. Vi lever stadig lenger. I tillegg eldes de store etterkrigskullene. Da folketrygden ble innført i 1967, var det 18 eldre (67 år og over) per 100 personer i alderen 20 til 66 år. I 2006 var det mer enn 21 eldre per 100 personer i alderen 20 til 66 år. Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger vil dette forholdstallet nesten bli doblet fram mot 2060. Samtidig er det flere i yrkesaktiv alder som ikke er i arbeid, blant annet som følge av at alderen ved avsluttet utdanning har steget og at den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet har falt.

Statens utgifter til alderspensjon vil vokse sterkt de neste tiårene. Dette følger dels av økningen i antall alderspensjonister. I tillegg vil den gjennomsnittlige pensjonisten ha opptjent mer tilleggspensjon. En ytterligere økning i statens utbetalinger kan komme dersom en gradvis eldre arbeidsstyrke medfører en økning i antall uførepensjonister. Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre offentlige inntekts- og utgiftsposter, først og fremst til helse og omsorg.

De offentlige finansene i Norge er i utgangspunktet gode. Handlingsregelen for finanspolitikken innebærer en viss økning i bruken av petroleumsinntekter i årene framover. Dette kan over tid gi rom for et noe høyere offentlig velferdstilbud enn det verdiskapingen i fastlandsøkonomien iso-

[1] Den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet er beskrevet i St.prp. nr. 1 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og i Nasjonalbudsjettet for 2007. Det vises til disse dokumentene når det gjelder en nærmere beskrivelse av utviklingen i økonomien og arbeidsmarkedet det siste året.

lert sett gir grunnlag for. Økningen i utgiftene til pensjoner, helse og omsorg er likevel så sterk at det etter hvert vil kunne oppstå et betydelig gap mellom offentlige utgifter og inntekter. Det vises til nærmere omtale i Stortingsmelding nr. 1 (2006-2007) Nasjonalbudsjettet 2007 og Stortingsmelding nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.

Nærmere om betydningen av arbeidstilbudet for bærekraften i offentlige finanser

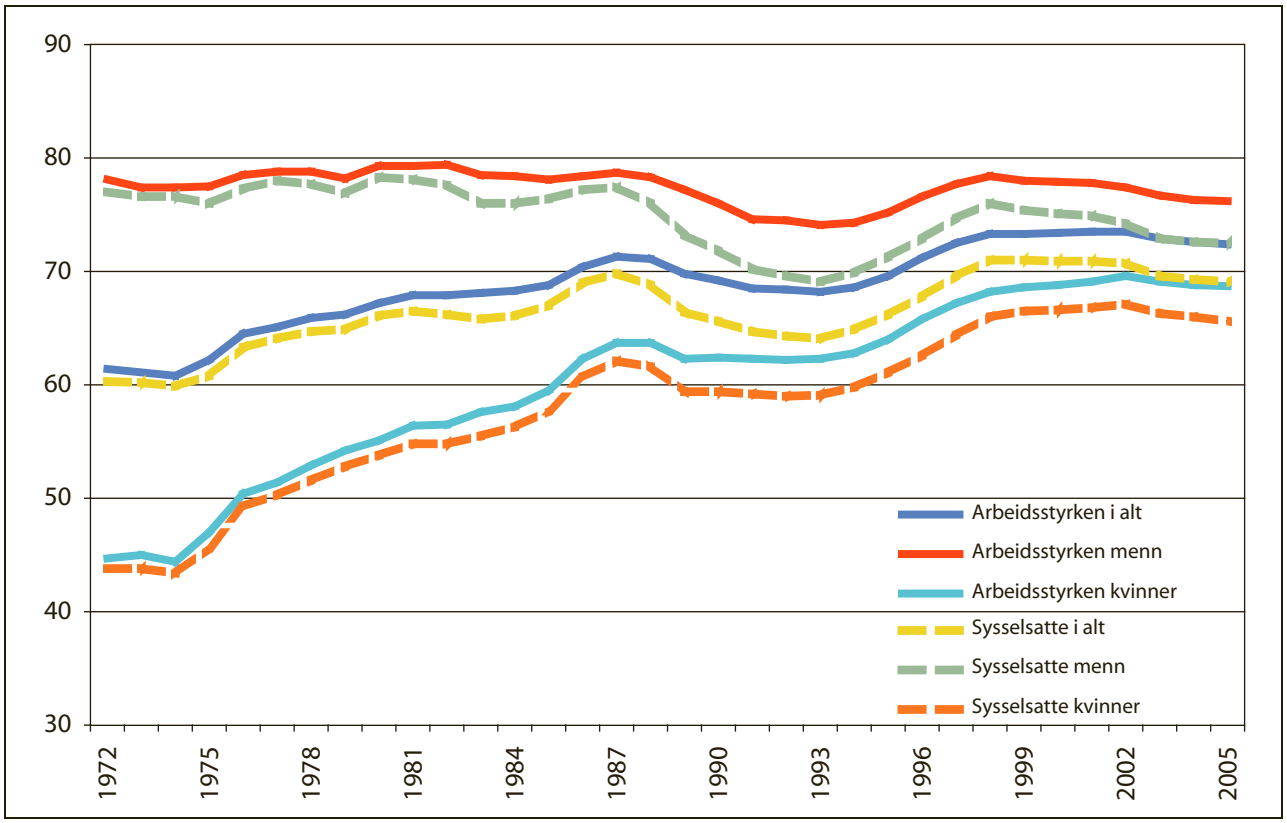
Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Verdien av arbeidskraften utgjør nesten 90 prosent av Norges nasjonalformue, dvs. den samlede verdien av alle ressurser landet kan sette inn i produksjonen. Våre muligheter for framtidige inntekter og velferd ligger således i utnyttelsen av vår felles arbeidsinnsats. Et stort arbeidstilbud er den beste garantien for en godt utbygd og bærekraftig velferdsstat.

Yrkesfrekvensen, dvs. prosentandelen i befolkningen som inngår i arbeidsstyrken, er forholdsvis høy i Norge sammenlignet med andre land. Potensialet for økt yrkesdeltakelse synes først og fremst å være blant eldre i arbeidsdyktig alder og innvandrere, samt i en nedgang i antall uførepensjonister.

Sysselsetting av personer som ellers hovedsakelig ville vært forsørget av offentlige stønader bidrar både til lavere stønadsutgifter og høyere skatteinntekter. For eksempel vil en nedgang i antall uføretrygdede med 5 prosent redusere forskjellen mellom offentlige utgifter og inntekter i 2060 med om lag ¾ prosentpoeng, regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette innebærer 0,7 prosentpoeng høyere yrkesdeltaking for aldersgruppen 20-66 år i 2060.[2]

Framskrivninger av arbeidsstyrken viser en utflating eller en mindre nedgang i samlet yrkesfrekvens. Tiltak som kan bidra til å opprettholde yrkesfrekvensen vil være den beste garantien for at velferdssamfunnet kan videreutvikles og forbedres. Det er utgangspunktet for arbeidet med denne meldingen.

[2] Det forutsettes at denne nedgangen i antall uføretrygdede motsvares av en tilsvarende oppgang i sysselsettingen, med en gjennomsnittlig avlønning.



Figur 2.2 Arbeidsstyrke og sysselsetting 1972-2005. Prosent av befolkningen (16-74 år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet

Mange deltar i arbeidslivet

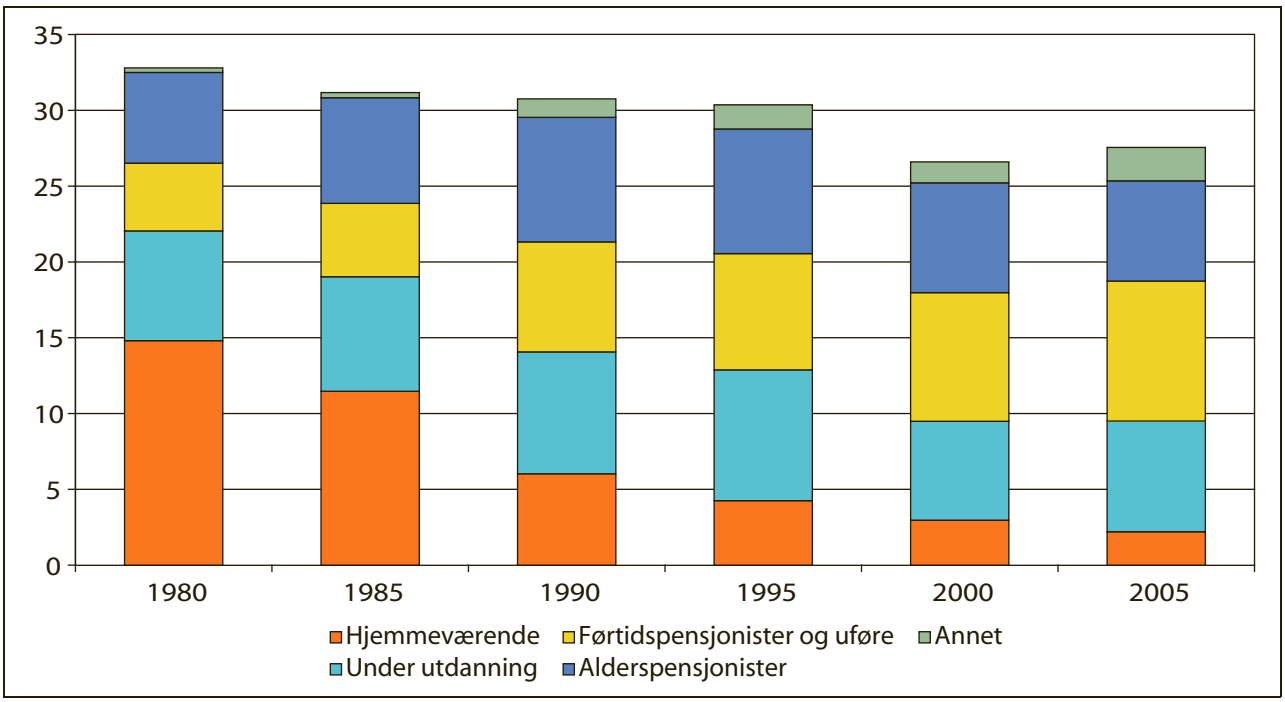
Deltakelsen i arbeidslivet i Norge har økt siden begynnelsen av 1970-tallet, jf. figur 2.3. I dag har 2,4 millioner personer, eller nær ¾ av befolkningen i yrkesaktiv alder (dvs. 16–74 år[3]), tilknytning til arbeidslivet. En svak tilknytning til arbeidslivet er en hovedårsak til at enkelte får fattigdomsproblemer eller kommer innenfor lavinntektsgrupper. Kapittel 3 beskriver utvikling i antall personer på ulike livsoppholdsytelser og bakgrunnen for denne utviklingen.

Yrkesfrekvensen har økt fra 61,4 prosent i 1972 til 72,4 prosent i 2005, og antall personer i arbeidsstyrken har økt med over 700 000. Denne økningen skyldes dels vekst i andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder og særlig økt yrkesdeltaking blant kvinner. Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til i dag har antall yrkesaktive kvinner økt med over 80 prosent. Sammenlignet med 1980-nivå, har dette medført at vi i dag har over 220 000 flere yrkesaktive kvinner, jf. figur 2.2. Antall yrkesaktive menn har til sammenligning økt med under 20 prosent, mens yrkesfrekvensen blant menn faktisk har gått noe ned i alle aldersgrupper. Nedgangen har vært størst blant menn over 60 år. I 1980 var vel halvparten av mennene i alderen 60-74 år yrkesaktive, mens kun 38 prosent i denne aldersgruppen var yrkesaktive i 2005. Sammenlignet med 1980-nivået har dette isolert sett gitt omlag 50 000 færre yrkesaktive enn vi ellers ville ha hatt.

Den økte yrkesdeltakelsen blant kvinner henger blant annet sammen med økt utdanning, sterk etterspørsel etter arbeidskraft i tjenesteytende yrker (særlig i offentlig tjenesteyting, helse og omsorg mv.) og bedre tilgang på barnetilsyn/barnehageplasser. Samlet yrkesfrekvens har vist en tendens til svak nedgang etter 2002.

Parallelt med at yrkesdeltakelsen har økt de siste tiårene, er andelen som er utenfor arbeidslivet blitt redusert. Det var i 2005 om lag 900 000 personer i alderen 16–74 år som ikke deltok i arbeidslivet ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU). De fleste av disse var under utdanning, eller var uføre-/alderspensjonister. En mindre del var hjemme med omsorgsoppgaver, jf. figur 2.3. I takt med at kvinnene har økt sin deltakelse i det organiserte og lønnede arbeidslivet, har andelen som er hjemmeværende blitt betydelig redusert de siste tiårene. Den største veksten i grupper uten-

[3] Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) utføres av Statistisk Sentralbyrå og dekker alle personer i alderen 16-74 år registrert bosatt i Norge. Fra januar 2006 dekker AKU alle personer i alderen 15-74 år registrert bosett i Norge. Denne endringen ble foretatt for å få bedre samsvar med statistikk som publiseres av EU (Eurostat) og OECD der statistikken omfatter aldergruppen 15-64 år som yrkesaktiv alder.



Figur 2.3 Personer i aldersgruppen 16-74 år utenfor arbeidsstyrken etter hovedsakelig virksomhet, 1980-2005. Prosent av befolkningen (16-74 år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boks 2.1 Registrert arbeidsledighet og arbeidsledighet målt i arbeidskraftsundersøkelsen (AKU)

Den registrerte arbeidsledigheten, som fanger opp de som melder seg til arbeidsformidlingen (Arbeids- og velferdsetaten), har i store deler av perioden 1972-2005 ligget noe under ledigheten målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU-ledigheten).

AKU er en utvalgsundersøkelse basert på svar fra befolkingen i alderen 15–74 år. AKU-ledige er helt uten inntektsgivende arbeid, har søkt arbeid og kan begynne i arbeid innen kort tid.

I gjennomsnitt ligger den registrerte arbeidsledigheten ½ prosentpoeng under AKU-ledigheten gjennom perioden, men denne differansen har økt noe de siste årene. Dette kan blant annet skyldes at flere yrkeshemmede rapporterer at de er arbeidsledige i arbeidskraftsundersøkelsen som følge av økt fokus mot arbeidsmarkedet i attføringspolitikken. Yrkeshemmede regnes ikke som registrerte arbeidsledige i Aetat.

for arbeidsstyrken har vært i grupper som kvalifiserer for eller mottar ulike former for pensjon eller andre ytelser fra folketrygden. Andelen som i arbeidskraftsundersøkelsen oppgir at de enten er uføre eller førtidspensjonister, har økt fra 4 ½ prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder i 1980 til 9 ½ prosent i 2005 (jf. kapittel 3).

Arbeidstiden er redusert

Samtidig med at en stadig større del av befolkningen har deltatt i inntektsgivende arbeid over tid, er gjennomsnittlig arbeidstid redusert. Gjennom det forrige århundret ble den årlige normalarbeidstiden for en heltidssysselsatt om lag halvert. Reduksjonen i normalarbeidstiden er dels skjedd gjennom reduksjon i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid og dels gjennom utvidelse av antall feriedager. Faktisk gjennomsnittlig arbeidstid per uke er blitt redusert med om lag 5 timer de siste 30 årene. Reduksjonen skyldes dels nedgang i gjennomsnittlig faktisk arbeidstid blant menn, men må også ses i sammenheng med økt yrkesdeltakelse blant kvinner og at mange kvinner arbeider deltid. Andelen deltidsarbeidende kvinner var 43 prosent i 2005. Gjennomsnittlig arbeidet kvinner 7 ½ timer mindre per uke enn menn i 2005, målt ved inntektsgivende arbeid.

Høykonjunktur

I perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft øker arbeidstilbudet, og i perioder med lavere etterspørsel trekker mange seg ut av arbeidslivet, f.eks. for å ta utdanning. Denne fleksibiliteten har bidratt til å dempe endringer i arbeidsledigheten over konjunkturene. Vi er nå inne i en høykonjunktur og ledigheten nærmer seg nivået fra høykonjunkturårene på slutten av 90-tallet.

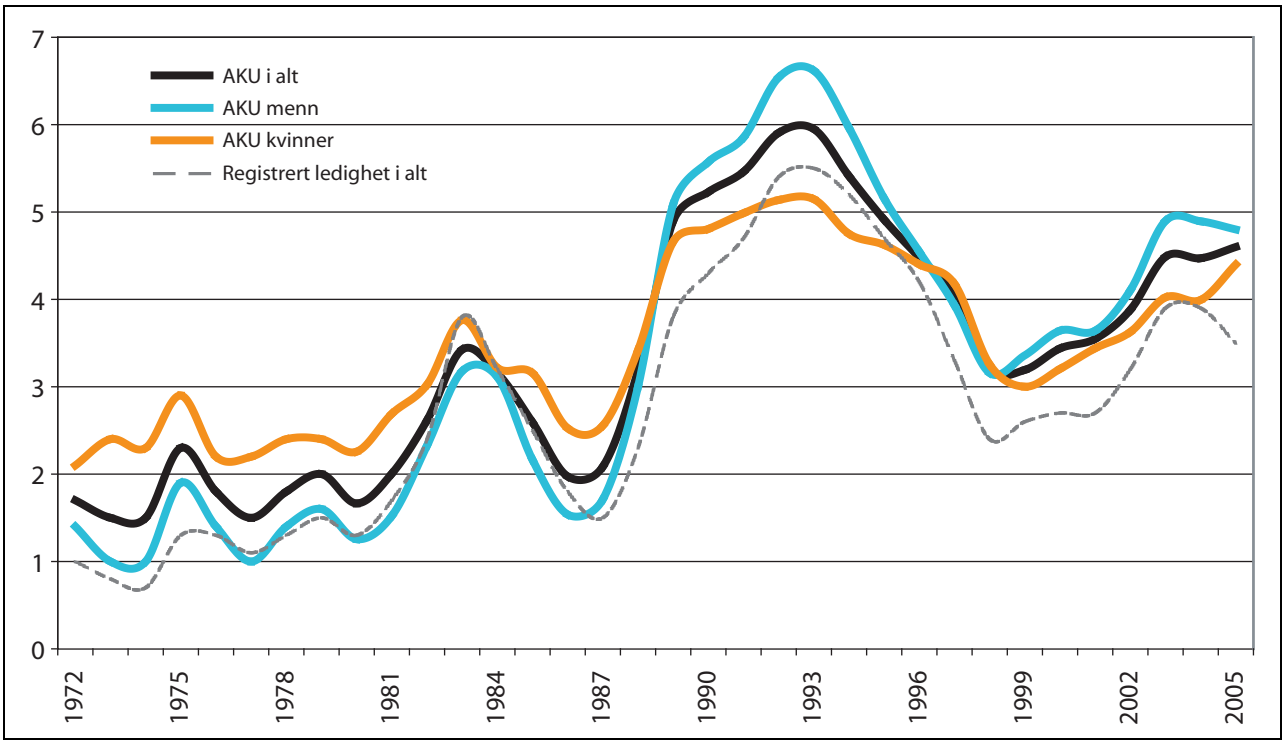
2.3 Store bevegelser i arbeidsmarkedet

Bak nivåtallene for blant annet ledighet og sysselsetting, skjuler det seg store endringer og strømmer i arbeidsmarkedet fra det ene året til det andre. Hvert år etableres det og legges ned et stort antall bedrifter og virksomheter. Hvert år skifter også et betydelig antall arbeidstakere jobb og nye arbeidstakere melder seg på arbeidsmarkedet. For eksempel var 15 prosent av alle jobbene i 4. kvartal 2001 besatt med nye personer sammenlignet med året før. De fleste arbeidsledige kommer raskt i jobb på egen hånd, men mange søker også bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette gjelder bl.a. et betydelig antall personer som har problemer med å få innpass eller komme tilbake til arbeidsmarkedet.

Analyser på norske data over arbeidstakernes bevegelser viser en økende tendens til mobilitet. I første halvdel av 1990-tallet skiftet nær 400 000 av arbeidstakerne jobb hvert år, tilsvarende om lag hver femte sysselsatt. Utover på 1990-tallet observeres en økende tendens til mobilitet blant arbeidstakerne. I årene etter 2000 har mellom 500 000–600 000 arbeidstakere skiftet jobb hvert år, tilsvarende om lag hver fjerde sysselsatt. Mye av mobiliteten er frivillig men noe er også påtvunget, for eksempel ved bedriftsnedlegging. Ansettelser ved nyetablering utgjorde om lag 20 prosent av alle ansettelsene i årene etter 2000, mens om lag 25 prosent av avgangen skyldtes nedleggelse av virksomhet (Dale-Olsen (2005)[4]).

De fleste bedrifter og virksomheter i Norge er små, det vil si at de har ti eller færre ansatte.

[4] Dale-Olsen, H.: «Etablering og nedlegging av bedrifter, bedrifters størrelse og levetid». I H. Torp (red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*, s. 250-271. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005



Figur 2.4 Arbeidsledighet etter arbeidskraftundersøkelsen og registrert arbeidsledighet, 1972-2005. Prosent av arbeidsstyrken (16-74 år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Arbeidsdirektoratet

Dale-Olsen (2005) viser at småbedriftene utgjør rundt 80 prosent av det totale antall av bedrifter og virksomheter i Norge, men disse sysselsetter bare i overkant av 20 prosent av alle arbeidstakere. Studier viser at arbeidstakermobiliteten for småbedriftene har ligget omtrent på samme nivå siden begynnelsen av 1990-tallet, mens det er i de mellomstore og store bedriftene at dynamikken har økt. I tillegg er det mange arbeidstakere som har skiftet stillinger internt i bedriftene og som ikke fanges opp i disse dataene. Slike interne arbeidsmarkeder er trolig større i store enn i små bedrifter.

Store strømmer finnes også blant de registrerte arbeidssøkerne. Totalt var 322 000 personer registrert som helt ledige arbeidssøkere i løpet av 2005. Til sammenligning var det i gjennomsnitt registrert 83 500 arbeidsledige i 2005. Dette viser at mange opplever å bli arbeidsledige i løpet av et år, men for de fleste er ledigheten av kort varighet.

Antallet ordinære arbeidssøkergrupper som melder seg til Arbeids- og velferdsetaten følger i stor grad konjunkturene på den måten at tilstrømningen til etaten avtar når sysselsettingen øker.

Av de ordinære arbeidssøkerne som sluttet å melde seg til Aetat i løpet av 2005 og som leverte sluttmeldekort var 71 prosent i arbeid om lag to måneder etter avgang fra etaten, mens 9 prosent var i utdanning, 4 prosent gikk ut i langvarig sykemelding med rehabilitering, 6 prosent var fortsatt arbeidsledige, 3 prosent var i omsorgs- eller fødselspermisjon og de resterende var gått over i militær- eller siviltjeneste, uføre- eller alderspensjon eller andre kategorier. Det er store variasjoner mellom aldersgrupper for hva som er oppgitt som avgangsårsak. Blant de mellom 60 og 64 år gikk 61 prosent over i arbeid, mens 11 prosent gikk ut i langvarig sykemelding med rehabilitering og ytterligere 12 prosent over i uføretrygd eller alderspensjon. Blant de over 64 år var uføretrygd eller alderspensjon den største avgangsårsaken med 47 prosent.

De fleste skifter status på arbeidsmarkedet med bakgrunn i individuelle behov og ønsker. At slike endringer kan skje uten høy ledighet viser at arbeidsmarkedet på mange måter fungerer bra. Enkelte ubalanser oppstår, for eksempel ved at det kan ta lang tid å besette noen ledige stillinger eller at enkelte arbeidssøkere får problemer med å komme i ny jobb etter en ufrivillig avgang. Noen nykommere i arbeidslivet, som nyutdannede og innvandrere, har også problemer med å finne jobb. Konsekvensene for de arbeidstakere som rammes vil kunne være betydelige. Et viktig mål

for arbeids- og velferdspolitikken er å motvirke at slike ubalanser oppstår.

2.4 Arbeid og fordeling

Deltakelse i arbeidslivet sikrer arbeidsinntekt for den enkelte og fremmer en jevnere fordeling av økonomiske ressurser i samfunnet. En svak tilknytning til arbeidsmarkedet er ofte en hovedårsak til at enkelte får fattigdomsproblemer.

Det offentlige kan direkte påvirke utviklingen i fattigdom og inntektsfordelingen blant annet gjennom skattesystemet og sosiale overføringer. Den norske velferdsmodellen innebærer forholdsvis store overføringer gjennom skattesystemet og et stort innslag av universelle ordninger. Dette bidrar til en lav fattigdomsrate og jevnere inntektsfordeling i Norge sammenlignet med mange andre land. Stønaders betydning for fordeling i Norge sammenlignet med andre land vil bli nærmere beskrevet i kapittel 9.

Andelen av befolkningen med årlig lavinntekt har ligget forholdsvis stabilt i de siste 20 årene. Andelen økte noe fram til midten av 1990-tallet, etterfulgt av en reduksjon fram til rett før tusenårsskiftet. Deretter har andelen på nytt økt. I 2003 var om lag 5 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen målt etter OECDs indikator, mens målt etter EUs indikator var om lag 11 prosent i lavinntektsgruppen[5]. Dette er lavt sammenlignet med andre europeiske land, jf. avsnitt 9.2. Når studentene er utelatt, faller andelene med lavinntekt med om lag ett prosentpoeng. Det er viktig å merke seg at indikatorene for inntektsulikhet og lavinntekt som benyttes er relative mål. Selv om inntektsulikhetene og andelen av befolkningen i lavinntektsgruppen har økt, så er det viktig å være oppmerksom på at den realinntektsøkningen som har funnet sted også har kommet personer med lave inntekter til gode.

For personer i yrkesaktiv alder er det en nær sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år, og det å ha vedvarende lavinntekt. Vedvarende lavinntekt defineres ut fra gjennomsnittet av de årlige medianinntektene for hele befolkningen i en treårsperiode. Ifølge OECDs definisjon var andelen med vedvarende lavinntekt 2,9 prosent i perioden 2001-2003 mens tilsvarende tall var 8,9 prosent ifølge EUs definisjon[6]. Personer i aldersgruppen 25-64 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i en treårsperiode, hadde nesten 6 ganger større risiko for å ha vedvarende lavinntekt sammenlignet med alle i denne aldersgruppen. Av enslige forsørgere med lavinntekt i 2003 var 95 prosent uten arbeid[7]. Nærmere omtale av lavinntektsgrupper gjøres i kapittel 3. Sammenlignes andelen med vedvarende lavinntekt med tallet på personer som er under de årlige lavinntektsgrensene ett enkelt år, viser det at mange har forbigående lave inntekter.

Offentlige tjenester, som utdanning og helse- og omsorgstjenester, og bidrag som barnehagesubsidier mv., har også betydning for den enkeltes økonomiske situasjon, og for fordelingen av inntekt og levekår i befolkningen. For eksempel vil gjennomført utdanning påvirke framtidige arbeids- og inntektsmuligheter. Gode helsetjenester kan også bidra til økt arbeids- og inntektsevne og materielle levekår.

Indikatorer for inntektsulikhet og lavinntekt tar ikke hensyn til slike omfordelingseffekter av offentlige tjenester. Dette har sammenheng med at verdien av offentlige varer og tjenester ofte er vanskelig målbare når de splittes opp på den enkelte. Offentlige finansierte tjenester vil ha størst betydning for personer med lav inntekt, da disse i mindre grad enn andre er i stand til å kjøpe tjenester i det private markedet. Langøren og Aaberge (2003)[8] har gjort enkelte beregninger hvor de har prøvd å ta hensyn til hvordan kommunale tjenester kan påvirke inntektsfordelingen til personer. De har anslått verdien på kommunale tjenester og tilordnet denne til personer og familier i kommunene. De finner at kommunale tjenester i 1998 hadde en svakt utjevnende effekt for husholdninger hele landet under ett og i de fleste fylkene.

Indikatorer for inntektsulikhet og lavinntekt gir heller ikke noe utfyllende mål for opplevd velferd eller velstand hos den enkelte. Folk kan foretrekke en kombinasjon av inntekter fra egen primærnæring/naturalhusholdning innenfor rammen av tradisjonell næringstilpasning eller kulturøvelse, framfor lønnsarbeid som gir høyere pengeinntekt. Dette kan blant annet gjelde deler av den samiske befolkningen.

---

[5] Det tas ofte utgangpunkt i to ulike indikatorer på lavinntekt. OECDs skala har 50 prosent av medianinntekten som lavinntektsgrense, mens EUs skala, som legger noe mer vekt på husholdningenes stordriftsfordeler, har 60 prosent av medianinntekten som lavinntektsgrense.

[6] Statistisk sentralbyrå: *Økonomiske analyser* 1/2006

[7] Statistisk sentralbyrå. Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger

[8] Langøren, A. og R. Aaberge: *«Fordeling av inntekter i kommunene»*, Økonomiske analyser 4/2003 s. 40-53, Statistisk sentralbyrå, 2003

2.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk

De samfunnsmessige utviklingstrekkene endrer løpende kravene til innretningen av arbeids- og velferdspolitikken og til de virkemidlene arbeids- og velferdsforvaltningen rår over. De viktigste og mest relevante utviklingstrekk er

- endrede rammevilkår som globalisering med økt konkurranse og handel;
- strukturendringer på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet gjennom endret næringsstruktur, teknologisk utvikling og endringer i virksomhetenes kunnskapsbehov;
- endringer på tilbudssiden i arbeidsmarkedet gjennom demografi og helsemessige forhold, bedret kommunikasjon, utvidelsen av EU og økt arbeidsinnvandring, økt utdanningsnivå, nye familiestrukturer mv.

Globalisering og økt omstilling

Globalisering i form av rask og omfattende flyt av varer og tjenester, kapital, personer og informasjon over landegrensene definerer nye rammebetingelser på arbeidsmarkedet og representerer nye utfordringer i arbeids- og velferdspolitikken. Drivkreftene bak globaliseringen er til dels teknologiske, dels politiske og dels økonomiske.

Liberalisering av internasjonal handel har ført til økt markedseksponering og konkurranse. Dette bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. Liberalisering av internasjonal handel de siste tiårene har gått hånd i hånd med en omfattende deregulering av nasjonale markeder. Dette har også skjedd i Norge, blant annet innenfor boligmarkedet, finansmarkedet, post- og telekommunikasjon, energiproduksjon og energihandel, etermedier, person- og godstransport, legemidler og helsetjenester (Grønli 2001)[9]. Organisatoriske endringer i staten de siste 15-20 årene har blant annet vært preget av økt markedsorientering blant etater som yter tjenester til forbrukerne, ofte i konkurranse med andre tilbydere. Dette har skjedd på flere måter blant annet gjennom etablering av interne markeder, bruk av markedsløsninger i forvaltningen og fritt forbrukervalg i kombinasjon med offentlig stykkprisfinansiering. Endringer kjennetegnes ved en bevegelse fra direkte politisk kontroll til indirekte styring. Endringstakten har vært særlig høy i perioden 2000-2004 ifølge Løken, Trygstad og Lorentzen (2005)[10]. Formålet med slike endringer har vært bedre ressursutnyttelse, blant annet bedre utnyttelse av arbeidskraften, og økt samlet velferd. For den enkelte arbeidstaker kan dette bety behov for nye kvalifikasjonskrav eller skifte av jobb. Omstillingstakten og måten omstillingene har vært gjennomført på, kan ha bidratt til veksten i uføretrygdingen, jf. avsnitt 3.7.

Teknologisk utvikling og ny arbeidsorganisering

Ny teknologi basert på moderne kommunikasjons- og informasjonsbehandling er tatt i bruk i nær sagt alle deler av arbeidslivet. Varer og tjenester registreres elektronisk, medarbeidere kommuniserer trådløst, industriarbeidere er blitt operatører og saks- og kundebehandling er blitt skjermarbeid. Nesten 70 prosent av de sysselsatte i 2003 oppgir at de bruker PC, nettverk eller stormaskin i sitt arbeid, og over 50 prosent bruker dette i minst ¼ av tiden[11]. Samtlige fylkeskommuner og 97 prosent av kommunene forventet økt kvalitet på sine tjenester ved å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi i 2004[12]. Utvikling av ny teknologi og ny kunnskap og nye ideer om arbeidsorganisering har hatt store konsekvenser for måten arbeidet utføres på.

Studier ved Institutt for samfunnsforskning viser at arbeidet organiseres på en mer funksjonelt fleksibel måte enn før ved at de ansatte får opplæring i flere ansvarsområder, og ved at det brukes jobbrotasjon og arbeidsgrupper (Torp 2005)[13]. Det er også en tendens til en mer individorientert personalledelse, først og fremst i utenlandskeide selskaper. Data fra levekårsundersøkelsene til SSB fra 1996 til 2003 bekrefter at det har vært en jevn økning i sysselsatte som mener de har gode muligheter til å videreutvikle seg faglig. Det samme kan sies om muligheten til å delta i videre- eller etterutdanning. Det har også vært en liten økning i andelen som mener de har gode muligheter til å utnytte sin utdanning og arbeidserfaring. Samtidig ser det ut som om mulighetene til å bestemme over eget arbeid har sunket noe, og at det er en liten økning i andelen som sier at arbeidet enten er styrt av kunder/klienter/elever eller arbeidskamerater, kolleger og av fastlagte rutiner.

---

[9] Grønli, T: «Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift». I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*, s. 301-332. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2001

[10] Løken, E., S. Trygstad og T. Lorentzen: *«Den nye staten: Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004»* Søkelys på arbeidsmarkedet 22, s. 249-257. Oslo: ISF, 2005

[11] Statistisk Sentralbyrå: *Levekårsundersøkelsen 2003*

[12] KOSTRA 2004

[13] Torp, H.: *«Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning»*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005

Nedgangen i antallet jobber innen primær- og sekundærnæringer, som for eksempel industri, og vekst i tjenesteytende næringer har bidratt til vekst i jobber som setter større krav til formell kompetanse og utdanning, og jobber der tjenesteyting i større grad skjer i samspill med brukerne eller kundene. Mange fysisk krevende jobber er borte, men overgangen til service- og kunnskapsnæringer kan samtidig by på nye arbeidsmiljøproblem av typen stress, utbrenthet og følelse av utilstrekkelighet. Således oppgir 20 prosent av alle ansatte at de opplevde konflikter i møtet med kunder/klienter/elever i 2003, en økning fra 15 prosent i 1996[14].

Ny teknologi, utvidelse av ansvarsoppgaver og tendenser til et mer individualisert arbeidsliv kan være positive utviklingstrekk for mange arbeidstakere. Den teknologiske utviklingen kan blant annet bidra til å utvikle nye hjelpemidler for at flere personer kan inkluderes i arbeidslivet, og i mange tilfeller gjør teknologiske nyvinninger arbeidet mindre fysisk belastende. Samtidig kan det føre til at enkelte nye grupper marginaliseres fordi de ikke mestrer de nye kravene og faller utenfor det ordinære arbeidslivet. En økende omstillingstakt og nedbemanninger i bedriftene kan også ha betydning for utstøting fra arbeidslivet. Dette omtales nærmere i kapittel 3.

2.6 Kunnskap og kompetanse i arbeidslivet

Økt utdanningsnivå i befolkningen

Utdanningsnivået blant befolkningen i yrkesaktiv alder stiger stadig. I 2005 hadde om lag 26 prosent utdanning på høgskole- eller universitetsnivå. Dette er en fordobling på 20 år. 41 prosent har avsluttet videregående opplæring som sin høyeste utdanning[15]. Kullene som nå går inn i arbeidsmarkedet, har derfor høyere utdanning enn de som går ut. Mens læring på arbeidsplassen tidligere var den viktigste måten å tilegne seg kvalifikasjoner på, er formell utdanning både vanligere og mer påkrevd i dagens samfunn.

Utdanningssektoren har et generelt ansvar for å tilby innbyggerne grunnleggende kompetanse for å fungere i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. På 1990-tallet og de første årene på 2000-tallet er det gjennomført flere store utdanningsreformer for å bedre den enkeltes og samfunnets tilgang på utdanning/kompetanse med god kvalitet. Reform 94 ga all ungdom med fullført grunnskole eller tilsvarende rett til videregående opplæring. Kompetansereformen ga voksne født før 1978 som hadde gjennomført grunnskolen rett til videregående opplæring dersom de ikke hadde slik utdanning fra før. Alle voksne med behov for det, fikk rett til grunnskoleopplæring, og ansatte fikk rett til utdanningspermisjon. Videre åpnet reformen for inntak i høyere utdanning for personer uten formell studiekompetanse, men med tilsvarende realkompetanse. Realkompetanse kunne også benyttes som alternativ til høyere utdanning dersom nivå og innretning ble funnet relevant, ved at fag kunne godkjennes uten utdanning og eksaminering. Den relativt nylig gjennomførte Kvalitetsreformen i høyere utdanning tok sikte blant annet på bedre gjennomstrømming og kvalitet i utdanningen.

Utdanning og yrkesdeltakelse

Det er godt dokumentert at utdanning har stor betydning for yrkesaktivitet og inntekt. Sannsynligheten for å være sysselsatt øker sterkt med økende utdanningsnivå.[16] Det er særlig de som ikke har videregående utdanning som har lav yrkesdeltakelse. Økt kunnskap gir avkastning både for den enkelte og samfunnet for øvrig. Studier fra blant annet OECD tyder på at en økning i det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen leder til økonomisk vekst. Samtidig kan kravene til kompetanse i arbeidslivet øke når utdanningsnivået generelt øker, og dette kan føre til at personer med liten eller ingen utdanning blir mer sårbare i arbeidsmarkedet.

Yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere har gjennomgående lavere utdanningsnivå enn sysselsatte[17]. Blant dem som mangler fullført videregående opplæring, unge som har sluttet eller ikke fullført og voksne som aldri har tatt videregående opplæring, er det et økende antall

[14] Statistisk Sentralbyrå: *Levekårsundersøkelsen 2003*

[15] Statistisk Sentralbyrå endret fra 2006 definisjonene av hvordan utdanningsnivået måles for å bringe dette i samsvar med internasjonale retningslinjer. På videregående nivå krever de nye definisjonene at utdanningen skal være fullført, mens det tidligere var tilstrekkelig å ha fullført et grunnkurs for å bli registrert på dette nivået. De oppgitte tallene er basert på de nye definisjonene.

[16] Tall fra OECDs «Education at a Glance 2005» viser at blant kvinner med grunnskole som høyeste utdanning er andelen sysselsatte 57 prosent, mens den er 77 prosent blant de med videregående utdanning som høyeste utdanning. Tilsvarende tall for menn er 73 prosent sysselsatte blant de med grunnskole og 82 prosent blant de med videregående utdanning. Sysselsettingen blant personer med utdanning på høyere nivå er 88 prosent for kvinner og 91 prosent for menn.

[17] Aetat Arbeidsdirektoratet, *Rapport om arbeidsmarkedet 2/2005*

som har andre arbeidshindre i tillegg. Dette kan f.eks. være språkvansker, sykdom, særlig muskel-, skjelett-, og psykiske lidelser, rusmiddelmisbruk og sosiale atferdsproblemer som må overkommes eller kompenseres for at de kan komme i arbeid.

Ungdom med risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet

I første fase etter Reform 94 steg gjennomføringen av videregående opplæring betydelig. Siden har den sunket noe, og spesielt er gjennomføringen svak på yrkesfaglige studieretninger. 39 prosent av guttene og 31 prosent av jentene som startet på grunnkurs i 1999, har sluttet eller ikke fullført. Mange av disse kommer imidlertid tilbake i videregående opplæring senere, slik at andelen som fullfører videregående opplæring – sett over tid – er noe høyere.

Eifred Markussen (2005)[18] viser til at ungdom som ikke fullfører, står igjen med et vitnemål fullt av «nuller og huller». Halvparten av elevene som avbryter videregående opplæring, blir arbeidsledige[19]. Mange studier av videregående opplæring påpeker, som en forklaring på frafall, at de yrkesfaglige studieretningene fordrer sterkere basiskunnskaper enn tilfellet var tidligere. Denne utviklingen har sammenheng med sterkere krav til kompetanse i moderne arbeidsliv, men det har også gjort det vanskeligere å gjennomføre utdanningen for de elevene som tradisjonelt har blitt rekruttert til yrkesfag. En utfyllende forklaring er at mange elever går ut av grunnskolen med så svake grunnleggende ferdigheter, særlig innen lesing/skriving og tallforståelse, at de ikke er i stand til å følge et ordinært videregående opplæringsløp.

Undersøkelser vist at unge med foreldre med lav utdanning og unge med særboende foreldre er mer utsatt enn andre for manglende fullføring. En rekke andre faktorer spiller også en rolle. Gode karakterer og høye utdanningsambisjoner, det å komme inn på ønsket utdanningsretning og det å få læreplass fremmer fullføring. For innvandrere er bildet sammensatt. En del har sterk utdanningsmotivasjon og gjør det bedre enn etnisk norsk ungdom med tilsvarende sosial bakgrunn, mens andre har problemer med å gjennomføre utdanningen.

At en relativt stor andel av unge i videregående opplæring ikke fullfører grunnutdanningen er et betydelig problem. Det gjelder både for den enkelte som vil ha problemer med å komme i jobb og står i fare for å bli langvarig mottaker av offentlige stønader til livsopphold, men også for arbeidsmarkedet som mister verdifull arbeidskraft og for samfunnet som blir påført store kostnader. Tiltak som kan bidra til en større gjennomføringsgrad vil vurderes videre i forbindelse med den kommende stortingsmeldingen fra Kunnskapsdepartementet om utdanning som verktøy for sosial utjevning.

Kompetansekrav i arbeidslivet

Etterspørselen etter utdannet arbeidskraft øker omtrent i takt med tilbudet. Økningen i tilbudet av arbeidskraft med utdanning på videregående og høyere nivå siden 1960 har derfor ikke redusert den privatøkonomiske avkastningen av utdanning[20]. Selv om det både er betydelige måleproblemer og forskjeller mellom ulike utdanninger med hensyn til hvor mye økt utdanning kaster av seg, peker forskningen i retning av at økt utdanningsnivå gjennomgående gir høyere produktivitet.

De økte kravene til grunnleggende ferdigheter merkes også i de deler av arbeidsmarkedet som tradisjonelt har benyttet arbeidskraft med lav formell utdanning. For eksempel melder ledere i bygg- og anleggsbransjen om økte krav til regneferdigheter og tallforståelse, mens over halvparten av virksomhetene i hotell- og restaurantbransjen mener kravet til språkferdigheter har økt de siste årene. Det blir stadig færre jobber der det ikke er nødvendig å kunne uttrykke seg godt muntlig og skriftlig, eller å beherske IKT.[21] Grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og digital kompetanse er viktig i et moderne arbeidsliv. En undersøkelse gjennomført i 6 land koordinert av OECD viser at de som mangler slike ferdigheter i langt større grad er arbeidsledige, uføre eller på annen måte utenfor arbeidsstyrken.[22]

Til tross for økte krav til grunnleggende ferdigheter er det en rekke jobber i arbeidslivet som ikke krever fullført utdanning på videregående eller høyere nivå. Beregninger foretatt av SSB anslår en nedgang i etterspørselen etter ufaglært

[18] Markussen, E.: «Valg, bortvalg og kompetanse i videregående opplæring». I Lødding, B., Markussen, E. Vibe, N.: *Unytte sine evner og realisere sitt talent. 2005*

[19] Markussen, E. og Sandberg, N.: *«Bortvalg og prestasjoner. Om 9798 ungdommer på Østlandet, deres vei gjennom, ut av, eller ut og inn av videregående opplæring, og om deres prestasjoner ett år etter avsluttet grunnskole»*. NIFU skriftserie 4/2004

[20] Hægeland, T: «Økonomisk avkastning og utdanning» i «Utdanning 2003- ressurser, rekruttering og resultater». Statistisk Sentralbyrå, 2003.

[21] Vox-barometeret 2006

[22] Jfr. OECD-undersøkelsen ALL (Adult Learning and Lifeskills Survey) 2005

arbeidskraft i tiden framover, men viser samtidig at det fortsatt vil være anslagsvis 20 prosent av jobbene som vil kreve maksimalt videregående grunnkurs i 2010.[23] Utdanning er derfor ikke et absolutt krav for å lykkes på arbeidsmarkedet. Utdanning gjør det imidlertid lettere å få et fotfeste på arbeidsmarkedet.

Det blir også stadig viktigere at individer både kan omstille og oppdatere kompetansen sin i henhold til krav til etterspurt fag-/ spesialistkompetanse, utover det som kreves for å være selvhjulpen i arbeidslivet. Norske bedrifter får, ifølge en kartlegging foretatt av Vox[24], ofte problemer på grunn av at ansatte mangler fagkompetanse. En av tre ledere rapporterer dette som et problem.

Internasjonale undersøkelser av voksnes leseforståelse og basisferdigheter som Norge har deltatt i, viser at Norges voksenbefolkning har bedre leseferdigheter enn i land som Canada, USA, Sveits og Italia.[25] Likevel er det et betydelig antall voksne i Norge som skårer lavt på leseferdigheter. Tar man med basisferdigheter som tallforståelse i tillegg, kommer man opp i en andel av voksenbefolkningen på rundt 15 prosent med svake forutsetninger for å fungere godt i arbeids- og samfunnslivet. Bratsberg et al. (2006) undersøker sammenhengen mellom basisferdigheter og forskjellige mål for arbeidsmarkedssuksess og finner at det er nær sammenheng mellom svake basisferdigheter og arbeidsledighet, uførhet og lav lønnsinntekt for sysselsatte personer. For eksempel er uføreandelen over 40 prosent blant menn med de 10 prosent laveste basisferdighetene målt i ALL-undersøkelsen[26]. Undersøkelsen viser imidlertid også at mange med svake leseferdigheter selv mener at de har gode ferdigheter. Dette kan indikere at de er i en arbeids- eller livssituasjon hvor gode leseferdigheter er mindre viktig.

Opplæring i arbeidslivet

Arbeidslivet er en viktig opplæringsarena både for dem som er i arbeid og de som skal inn i arbeidslivet. Arbeidsgiver har hovedansvaret for opplæring i arbeidslivet, men også den enkelte arbeidstaker har ansvar for å vedlikeholde egen kompetanse. En viktig del av opplæringen for ansatte skjer som kollegaopplæring og utvikling gjennom arbeidsoppgavene. Forskning og praktisk erfaring viser at jobbforankret læring gir bedre mestring av arbeidsoppgaver enn læreprosesser som foregår utenfor arbeidssituasjonen.

Siden 2003 har SSB målt sysselsattes deltakelse i jobbrelaterte kurs, seminarer, konferanser eller liknende. I 2. kvartal 2005 deltok 14 prosent av de sysselsatte på jobbrelevant opplæring i løpet av en fireukers-periode. Det var en økning fra året før, og kvinnene stod for mesteparten av økningen. Utviklingen over tid viser imidlertid at de med lavest utdanning deltar i stadig mindre grad, mens de med høyest utdanning deltar stadig mer. De som trenger kompetansehevingen mest er altså de som deltar minst. I 2005 gikk 6 prosent av de sysselsatte med ungdomsskole på kurs, mot 21 prosent av de med universitets- eller høgskolebakgrunn.[27]

Det er også et skille mellom sysselsatte og ikkesysselsatte. Mens to av tre sysselsatte deltar i kurs, seminarer og annen opplæring i løpet av et år, er tilsvarende tall for arbeidsledige en av tre[28]. En beskrivelse av tiltakene for kompetanseheving i regi av Arbeids- og velferdsetaten gjøres i kapittel 6.

2.7 Arbeidsliv og familieliv

Nye familie- og samlivsformer

Endringer i familie- og husholdningsstrukturen de siste tiårene har ført til en sterk vekst i antall enpersonhusholdninger, men også i antall flerpersonhusholdninger med to inntekter. Med to inntekter er husholdninger mer robuste for kortvarig inntektsbortfall. Samtidig kan dette gi mindre fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker i forhold til arbeidsmarkedet. Motsatt kan enslige arbeidstakere være mer utsatt ved inntektsbortfall og antatt mer fleksible og mobile i forhold til arbeidsmarkedet.

I Norge bodde 740 000 personer alene i 2001, det vil si 17 prosent av befolkningen. Enpersonhusholdningene utgjorde 38 prosent av husholdningene. Det er en økning fra 34 prosent i 1990. De som bor alene finner vi først og fremst i

[23] Stølen, N.M.: *Samfunnsspeilet nr 2*, Statistisk Sentralbyrå, 2002. Med unntak av framskrivinger for helse- og sosialfaglig personell og lærere, er det ikke foretatt nyere beregninger.

[24] Vox er en etat under Kunnskapsdepartementet og bygger på en sammenslåing av voksenopplæringsinstitusjonene. Data fra Vox-barometeret 2006

[25] Gabrielsen, Egil m/fl: *«Lese- og mestringskompetanse i den norske voksenbefolkningen»*, UiS 2005

[26] Bratsberg, Bernt, Torbjørn Hægeland og Oddbjørn Raaum: *«Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess»*, Lesesenteret Universitetet i Stavanger, 2006.

[27] Arbeidskraftundersøkelsen 2. kvartal 2005, Statistisk Sentralbyrå

[28] Nyen, T., Hagen, A., Skule, S.: *«Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003»*. Oslo; Fafo, 2004.

utkantkommunene og i store byer, da særlig i sentrale byområder. 6 prosent av husholdningene bestod i 2001 av enslige foreldre med barn. Av disse var ni av ti alenemødre.

Økningen av husholdningene med to inntekter henger sammen med at kvinnene har trappet opp sin yrkesinnsats. Dagens småbarnsforeldre bruker mer tid i yrkeslivet enn på 1980-tallet, i hovedsak fordi flere enn før har to fulle jobber. Fedre arbeider mer enn mødre, men forskjellen minsker i parforhold der mødrene har lang utdanning. De siste tiåra har mødre med små barn økt tiden til yrkesaktivitet og redusert tidsbruken til husholdningsarbeid betydelig, mens fedre har gått i motsatt retning. Likevel er det fremdeles slik at det er i småbarnsfasen at forskjellen mellom kvinner og menn i yrkesdeltakelse er mest markert. Barnefamilienes samlede arbeidstid i jobb og hjem har økt, mens andre grupper har økt sin fritid.

Permisjonsordninger med fødselspenger reduserer yrkesinnsatsen når barna er helt små, spesielt hos mødre. Samtidig gir opptjening av rett til fødselspenger insentiver for å delta i arbeidslivet før permisjonstiden. Denne tidligere tilknytningen til arbeidslivet er viktig for retur til arbeidslivet etter permisjonstiden og for yrkesdeltakelse senere i livet. Det er videre viktig for den enkelte familie å kunne kombinere arbeidsliv og familieliv på best mulig måte gjennom ulike fleksible arbeidsordninger, støtteordninger og et godt utbygd barnehagetilbud.

Kontantstøtten som ble innført i 1998 hadde blant annet som formål at den skulle gi småbarnsforeldre økonomisk mulighet til å være mer sammen med egne barn. Studier viser at innføringen av kontantstøtten har medført en viss overgang fra heltids- til deltidsarbeid, og at det blant mødre med yngste barn i kontantstøttealder har blitt flere som tar permisjon og færre som jobber (Rønsen 2004)[29].

Andelen arbeidsledige har stort sett ligget høyere for aleneforeldre enn for gifte. Undersøkelser viser at aleneforeldre er mer utsatte på arbeidsmarkedet under en lavkonjunktur enn gifte og samboende foreldre (Kjelstad og Rønsen 2003)[30]. For de fleste medfører likevel ikke en overgang fra parforhold til å bli aleneforelder et avgjørende brudd i forhold til tidligere virksomhet. Åtte av ti som var i enten utdanning eller jobb fortsetter i samme aktivitet etter at de er blitt aleneforeldre. De yrkesaktive som blir aleneforeldre fortsetter som oftest med samme arbeidstid som tidligere. Å ha høy utdanning i utgangspunktet øker sannsynligheten for yrkesaktivitet, heltidsarbeid og evnen til selvforsørgelse som aleneforelder (Ugreninov 2005, Kjelstad 1998)[31]. At mange aleneforeldre i stor grad beholder god tilknytning til arbeidslivet henger blant annet sammen med økende alder for når menn og kvinner får barn og at mange av de som blir aleneforeldre ikke lenger har barn i småbarnsfasen.

2.8 Nærmere om innvandring og arbeidsinnvandring

Det har vært en markant økt innvandring til Norge de siste 30 årene. Dette har hatt betydning både for størrelsen og sammensetningen av befolkningen. Økt yrkesdeltakelse blant innvandrere er integrerings- og inkluderingspolitikkens fremste mål. Kapittel 4 omtaler dette og andre mål i integrerings- og inkluderingspolitikken mer inngående.

Innvandrere er en betydelig ressurs for arbeidsmarkedet. I 2005 utgjorde antall personer med innvandrerbakgrunn i Norge 365 000 personer, tilsvarende 8 prosent av befolkningen. Til sammenligning utgjorde innvandrerbefolkningen om lag 1,5 prosent av befolkningen i 1970. Innvandrerbefolkningen i Norge består av personer med bakgrunn fra over 200 forskjellige land. De er kommet hit som flyktninger, asylsøkere, som arbeidsinnvandrere eller gjennom familierelasjoner til andre innvandrere eller nordmenn. Om lag 100 000 har bakgrunn fra vestlige land og 265 000 fra ikke-vestlige land. Av innvandrerne var 301 000 førstegenerasjonsinnvandrere, og 64 000 var etterkommere, dvs. personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre.

Arbeidsinnvandring

Utvidelsen av EU samtidig med konjunkturoppgang har medført en økende arbeidsinnvandring til Norge. Arbeidsinnvandringen bidrar til å dekke mangler på arbeidskraft i deler av det norske

[29] Rønsen, M: *«Kontantstøtten og mødres arbeidstilbud: Større virkninger på lengre sikt»*. Samfunnsspeilet nr. 6, Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2004

[30] Kjelstad, R og Rønsen, M: *«Lav sysselsetting blant enslige forsørgere: Arbeidsvegring eller utestenging?»* Søkelys på arbeidsmarkedet, 20, s. 37-43, Oslo: ISF, 2003.

[31] Ugreninov, E.: *«Levekår blant alenemødre»* Oslo-Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå, 2005.
Kjelstad, R: *«Enslige forsørgere: Forsørgelse og levekår før og etter overgang til en ny livsfase»*, Oslo-Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå, 1998

arbeidsmarkedet og gir økt arbeidstilbud, sysselsetting og produksjon. En betydelig andel av arbeidstillatelsene til arbeidere fra de nye EU-landene gjelder midlertidig arbeid, mens om lag halvparten av tillatelsene gitt for 2005 og 2006 er fornyelser. I tillegg til denne migrasjonen av arbeidstakere kommer arbeidskraftmobilitet fra EØS-området knyttet til fri bevegelse av tjenester og sysselsetting i den private husholdningssektoren[32]. Arbeidsinnvandrere har en jobb og gå til og blir dermed raskt integrert i arbeidsmarkedet. Yrkesfrekvensen er derfor på linje med nordmenn. Mange returnerer til sine hjemland etter å ha arbeidet i Norge i noen år, men en kan også spore en økning i antallet arbeidsmigranter som bosetter seg i Norge sammen med familien. I 2005 utgjorde nettoinnflyttingen fra de nye EU-landene til Norge om lag 22 prosent av samlet nettoinnflytting.

Arbeidsmarkedssituasjonen for førstegenerasjonsinnvandrere

Innvandringsbefolkningen er en meget sammensatt gruppe i forhold til kvalifikasjoner og andre forutsetninger for å tilpasse seg og fungere godt i det norske samfunnet.

Førstegenerasjonsinnvandrere (født i utlandet av utenlandsfødte foreldre) utgjør om lag 6,5 prosent av de sysselsatte i Norge, eller om lag 150 000 personer. Andelen sysselsatte var 57,5 prosent i 4. kvartal 2005 sammenlignet med 69,4 prosent i hele befolkningen. Menn med innvandrerbakgrunn hadde en sysselsettingsandel på 62,5 prosent, mens kvinnenes sysselsetting lå på 52,6 prosent. I hele befolkningen var andelene henholdsvis 72,6 og 66 prosent.

Innvandrere fra de nordiske land hadde høyest sysselsettingsandel med 72,4 prosent – et nivå som også overstiger sysselsettingen for hele befolkningen. Innvandrere fra Vest-Europa (utenom Norden) hadde en sysselsettingsandel på 68,5 prosent. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra Afrika, med 41,8 prosent.

Sysselsettingen stiger markant etter fire års botid i Norge. For innvandrere i alt gikk sysselsettingsandelen opp fra 47,6 prosent i gruppen med botid under fire år til 59 prosent blant de med botid fra fire til seks år. Blant innvandrere med mer enn syv års botid ser vi bare en mindre økning i totaltallene på 2 prosentpoeng. Det var imidlertid fortsatt en økning i sysselsettingen i de ikke-vestlige gruppene med botid over syv år, mens det blant de vestlige gruppene kan konstateres en nedgang som skyldes en større andel eldre i disse innvandrergruppene enn i de ikke-vestlige gruppene med lengst botid.

Enkelte innvandrergrupper med lang botid i Norge har relativt lav sysselsettingsprosent. Dette gjelder blant annet den største ikke-vestlige gruppen, innvandrere fra Pakistan, som hadde en sysselsettingsandel på 44,6 prosent. Det lave sysselsettingsnivået har først og fremst sammenheng med svært lav yrkesdeltakelse blant kvinnene. Kvinner fra Pakistan hadde en sysselsettingsandel på bare 28 prosent, mens mennene lå på 60 prosent. Også i den relativt etablerte gruppen fra Tyrkia, som hadde en sysselsettingsandel på 49 prosent, ser vi samme tendens. Her hadde menn en andel sysselsatte på 59 prosent og kvinner 37 prosent.

Ikke-vestlige kvinner bruker lengst tid på å etablere seg på arbeidsmarkedet. Etter syv års botid har de nådd det nivået mennene oppnådde etter fire års botid (ca. 50 prosent).

Arbeidsledigheten er knappe tre ganger høyere for førstegenerasjonsinnvandrere enn den generelle ledighetsprosenten. I 2. kvartal 2006 var den registrerte ledigheten 7,3 prosent blant innvandrere.

Fordelinger etter botid viser høyest registrert arbeidsledighet i gruppen med en botid på mellom fire og seks år. Dette henger sammen med at mange nyankomne innvandrere – som regel flyktninger – går gjennom en periode med norskopplæring og eventuelle kvalifiseringstiltak før de blir registrert som arbeidssøkere. I gruppen med sju år botid og mer ser vi en markant nedgang i den registrerte ledigheten, men det finner likevel ikke sted noen utjevning mellom innvandrergruppene som følge av dette. Innvandrere fra Afrika ligger fortsatt høyest med en ledighet på 14,9 prosent, mens innvandrere fra Asia har en ledighet på 10 prosent. Innvandrere fra de nye EU-land i Øst-Europa hadde i 2. kvartal 2006 en ledighet på 3,4 prosent sammenlignet med 8,9 prosent ledige blant innvandrere fra Øst-Europa ellers. Ledigheten blant innvandrere fra Norden og Vest-Europa er lavere enn i befolkningen for øvrig.

Arbeidsmarkedssituasjonen for etterkommere

Over 60 prosent av etterkommerne av førstegenerasjons innvandrere er under 24 år. Dette er med andre ord en ung befolkningsgruppe og mange er under utdanning og utenfor arbeidsmarkedet.

[32] Dølvik, J.E. og Eldring L.: *«Det nordiske arbeidsmarkedet to år etter EU-utvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer»* TemaNord 2006:557; Nordisk Ministerråd, København, 2006

Betrakter vi imidlertid gruppen av sysselsatte etterkommere i alderen 25-39 år (3 100 personer), hadde de en andel sysselsatte på 72,8 prosent, 10 prosentpoeng over nivået i tilsvarende aldersgruppe for førstegenerasjonsinnvandrere.

Den registrerte ledigheten til etterkommerne utgjorde 4,6 prosent av arbeidsstyrken i denne gruppen i 2. kvartal 2006, 1,5 prosentpoeng lavere enn året før. I forhold til vestlig og ikke-vestlig landbakgrunn (basert på morens fødeland), var andelene arbeidsledige henholdsvis 2,7 og 5,2 prosent. Etterkommerne befinner seg følgelig i en mellomposisjon i forhold til førstegenerasjonsinnvandrere og befolkningen ellers, når det gjelder registrert ledighet.

2.9 Oppsummering

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og en god utnyttelse av arbeidskraften er den beste garantien for at velferdssamfunnet kan videreutvikles og forbedres.

Ytre rammevilkår som globalisering med økt konkurranse og teknologisk utvikling bidrar til endrede rammevilkår for bedrifter og arbeidsplasser. Dette gir forskyvninger i næringsstruktur, arbeidsorganisering og virksomhetenes kunnskapsbehov. Økt omstillingstakt på arbeidsplassene medfører økende grad av jobbskifter. De aller fleste som melder seg arbeidsledige er i ny jobb kort tid etterpå. Enkelte har imidlertid problemer med å komme i ny jobb etter en ufrivillig avgang. Økt omstilling i arbeidslivet, blant annet som følge av nedbemanning, er ofte belastende for den enkelte. Dette kan føre til langtidsfravær og varig utstøting til ulike trygdeytelser.

Økende sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet har gått sammen med økende sykefravær og en økende andel av personer i yrkesaktiv alder på trygd. Endringer i befolkningsstrukturen med stadig flere eldre og personer med opparbeidede rettigheter kan forklare deler av økningen av antall personer på trygdeytelser, men også en rekke strukturelle forhold kan bidra til å forklare disse utviklingstrekkene. Potensialet for økt yrkesdeltakelse ligger særlig hos eldre, innvandrere og uføretrygdede.

Utdanningsnivået i befolkningen har økt, men behovet for kontinuerlig etter- og videreutdanning vokser i takt med endringen i arbeidslivet. For enkelte vil manglende eller utdatert kompetanse i forhold til hva som etterspørres i arbeidsmarkedet bidra til at de har problemer med å få eller beholde en tilknytning til arbeidslivet. Disse er viktige målgrupper for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeidstilbudet har stor betydning for offentlige inntekter, og for det offentlige velferdstilbudet. En høy yrkesdeltakelse innebærer at en stor del av befolkningen i yrkesaktiv alder har inntekt av eget arbeid og opptjener trygderettigheter. Personer som faller ut av arbeidslivet på grunn av sykdom eller andre grunner har derfor fortsatt økonomisk trygghet og slipper å leve på privat forsørgelse. Dette øker velferden for innbyggerne.

Aldringen av befolkningen betyr at det i fremtiden vil bli et økende behov for å yte tjenester og omsorg for den delen av befolkningen som ikke deltar i arbeidslivet. Det kan gi knapphet på arbeidskraft i årene fremover. En politikk som bidrar til at marginale og utsatte personer kommer i jobb vil bidra til å fremme samfunnsmessige velferdsmål og tilfredsstille mange personers ønsker og ambisjoner om delta i ordinær sysselsetting.

Yrkesdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn i befolkningen ellers. Det må sees i sammenheng med at mange er kommet til Norge av humanitære eller familiære årsaker. Innvandrerne utgjør en underutnyttet ressurs i arbeidsmarkedet. God integrering av innvandrerbefolkningen i arbeidsmarkedet er viktigit både for den enkelte og for samfunnet.

3 Personer i utkanten av arbeidsmarkedet

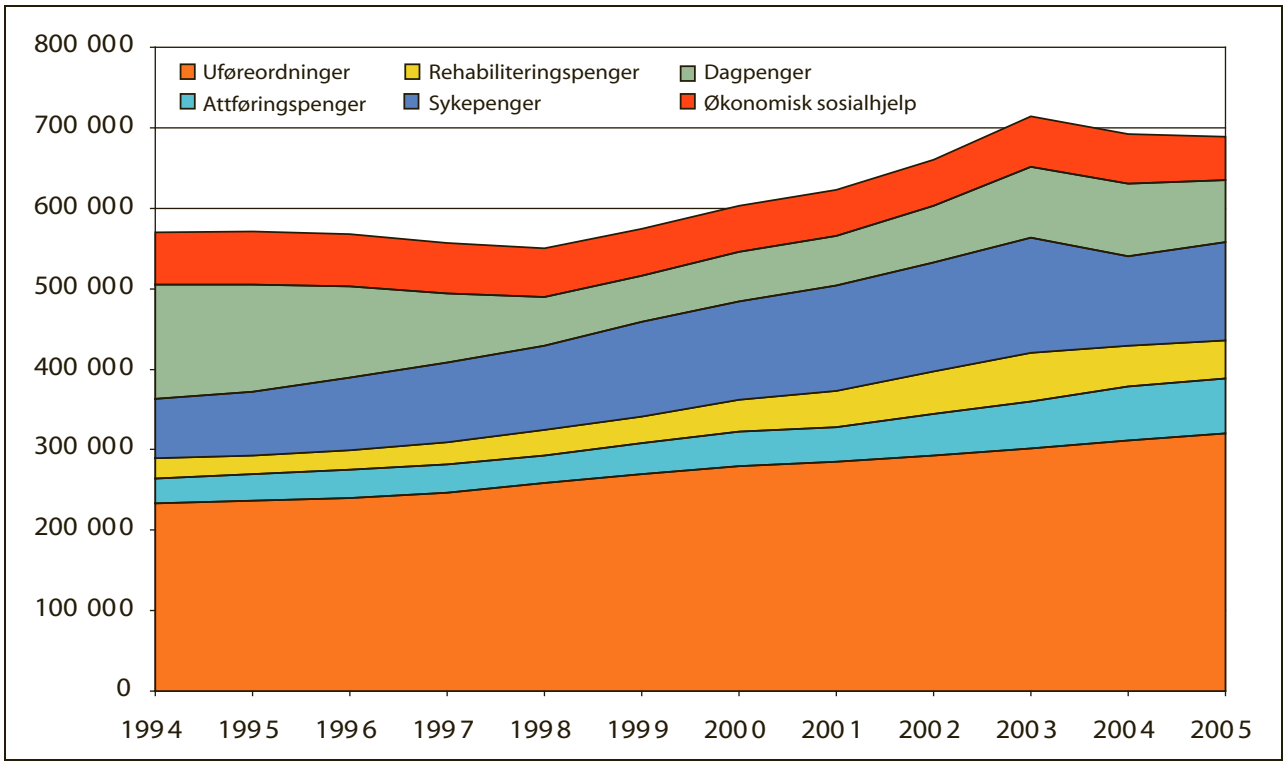
3.1 Innledning

Om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder er til enhver tid borte fra arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige på grunn av problemer knyttet til sykdom, arbeidsledighet eller sosiale forhold, jf. figur 3.1. Som det framgår av figuren har dette antallet økt betydelig over tid. Det meste av veksten har skjedd i form av økt sykefravær og uførepensjonering. Om lag 500 000 årsverk gikk tapt for arbeidslivet i 2004 bare på grunn av sykdom og arbeidsuførhet, noe som tilsvarer en økning på om lag 150 000 årsverk siden 1996.

Figur 3.2 viser antall stønadsmottakere i 2005 fordelt på ulike livsoppholdsytelser. Mottakere av sykepenger, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon utgjør ca 63 prosent av samlet antall. Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon alene utgjør vel 45 prosent. Det store antallet på uførepensjon er spesielt alvorlig, fordi det stiller personer varig utenfor arbeidslivet.

3.2 Arbeidsledighet – utvikling i antall mottakere av dagpenger

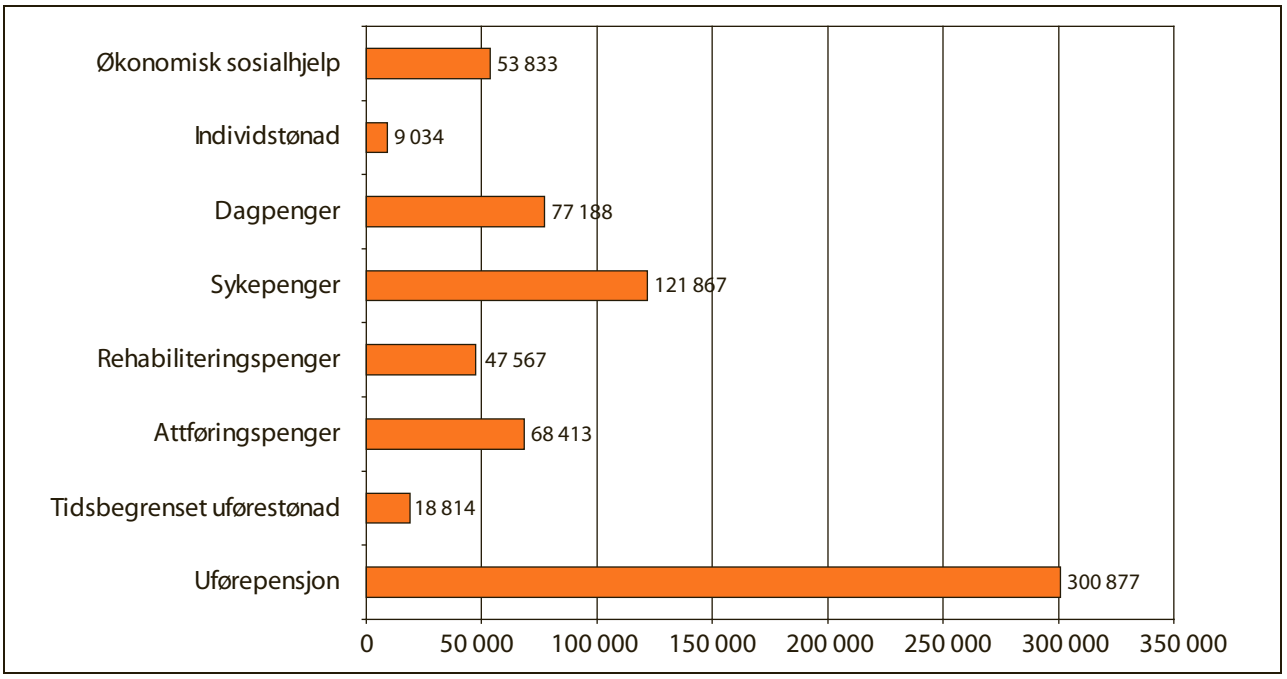
I gjennomsnitt var 83 500 personer, eller 3,5 prosent av arbeidsstyrken, registrert helt ledige ved Aetat i 2005. Langt flere opplevde imidlertid å bli ledig i løpet av året, noe som betyr at det er høy grad av gjennomstrømming i arbeidsmarkedet, og



Figur 3.1 Utvikling i antall stønadsmottakere i perioden 1994-2004[1]

[1] Dataene har ulike referanseperioder. Økonomisk sosialhjelp omfatter personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Tallene for dagpenger er gjennomsnittstall for året. Tallene for attføringspenger er beholdningstall per 31.12 i perioden 1999-2004, i perioden 1994-98 viser tallene til beholdningstall per 31.09. Tallene for sykepenger er beholdningstall per 31.12, bortsett fra 2004 da viser tallene beholdningstall per 30.09. Uførepensjon er beholdningstall per 31.12 i hele perioden. Rehabiliteringspenger viser antall mottakere i desember i hele perioden.

Kilde: SSB, Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 3.2 Mottakere av stønader i 2005[1]

[1] Dataene har ulike referanseperioder. Økonomisk sosialhjelp omfatter personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2005. Tallene for dagpenger er gjennomsnittstall for året 2005. Tallene for attføringspenger er beholdningstall per 31.12.2005. Rehabiliteringspenger viser antall mottakere i desember i 2005. Tallene for sykepenger er beholdningstall per 31.12.2005. Uførepensjon er beholdningstall per 31.12.2005. Tidsbegrenset uførestønad viser beholdningstall per 31.12.2005.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, SSB

at ledigheten for de fleste er av kort varighet. Yrkeshemmede stod samlet sett tilmeldt Aetat over lengre tid enn ordinære arbeidssøkere.

Økonomiske konjunkturer har stor innvirkning på utviklingen i arbeidsledigheten. Det har vært et høyt aktivitetsnivå i norsk økonomi siden sommeren 2003, og arbeidsledigheten har avtatt siden årsskiftet 2003/2004. Nedgangen i helt ledige innebærer også en nedgang i antall dagpengemottakere. I gjennomsnitt mottok 77 200 personer dagpenger i 2005, 12 800 færre enn året før. Ledigheten har avtatt ytterligere inn i 2006, og i 1. halvår 2006 var antall dagpengemottakere sunket til 55 800, en nedgang på 30 100 personer fra 1. halvår 2005.

Selv om mange som søker arbeid kommer raskt i jobb, opplever en del personer lange perioder som arbeidssøkere. Blant ordinære arbeidssøkere har andelen langtidsarbeidssøkere vært stabil de siste årene, jf. tabell 3.2.[1] Sannsynligheten for å være langtidsarbeidssøker øker med alderen.[2] I 2005 var det registrert 140 200 ordinære arbeidssøkere (inkludert helt ledige, delvis sysselsatte og ordinære tiltaksdeltakere). Av disse var 76 900 langtidsarbeidssøkere. Det innebærer at 51 prosent av alle ordinære arbeidssøkere registrert ved Aetat i 2005 hadde en lang arbeidssøkerperiode. Selv om andelen langtidsarbeidssøkere var stabil fra 2004 til 2005, gikk antallet ned med nesten 6000. Det viser at et bedret arbeidsmarked også kommer langtidsarbeidssøkende til gode.

Tabell 3.1 Utvikling i antall dagpengemottakere. Gjennomsnitt for året. 2002 til 2005.

År	Dagpengemottakere
2002	69 889
2003	88 878
2004	90 011
2005	77 188

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og SSB fører statistikk over langtidsledige. Ved Arbeids- og velferdsetaten gir begrepet langtidsledige informasjon om arbeidssøkeren har vært regis-

[1] Langtidsarbeidssøkere er ordinære arbeidssøkere med varighet som arbeidssøker på minst 26 uker, hvor avbrudd i søkeperioden på 28 dager ikke telles med. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid. Arbeidssøkerne kan skifte arbeidssøkerstatus (helt ledige, delvis sysselsatte, ordinære tiltaksdeltakere, andre ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede) uten at dette telles som avbrudd.

[2] Aetat Arbeidsdirektoratet. Rapport om arbeidsmarkedet 3/2005.

Tabell 3.2 Andelen ordinære langtidsarbeidssøkere som prosent av alle ordinære arbeidssøkere. Gjennomsnitt for året, 2004 til 1. halvår 2006.

	Antall helt ledige langtidsarbeidssøkere	Andel helt ledige langtidsarbeidssøkere som pst. av alle helt ledige arbeidssøkere	Langtidsledige	Langtidsledige som pst. av alle helt ledige arbeidssøkere
2004	46 200	51 %	25 000	27 %
2005	42 300	51 %	21 400	26 %
1. halvår 2006	34 200	50 %	17 800	26 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

trert som helt ledig uten avbrudd i 26 uker eller mer ved etaten. Andelen langtidsledige har i likhet med andelen helt ledige langtidsarbeidssøkere vært stabil de siste årene, jf. tabell 3.2.

Målt ved SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU) er langtidsledige personer med en sammenhengende ledighetsperiode på over et halvt år fram til intervjutidspunktet, og som fortsatt er ledig. Ifølge AKU har det vært en vekst i andelen av de ledige som er langtidsledige. Andelen langtidsledige utgjorde i 1. halvår 2006 32 prosent, mens i 2005 var andelen 28 prosent. Ti prosent hadde en ledighetsperiode på over ett år i 2005. Økningen i antall langtidsledige skyldes en relativt sterk nedgang i antall ledige med en kort ledighetsperiode bak seg.

Arbeidsledige som deltar i arbeidsmarkedstiltak og som ikke har rett til trygdeytelser kan motta individstønad. Antall mottakere av individstønad var i gjennomsnitt 9 034 personer i 2005. Antall mottakere har vært stabilt de siste tre årene.

Undersøkelser viser at personer med svært langvarig ledighet oftere har helsemessige og/eller sosiale problemer. Mange har relativt høy alder og lav utdanning eller de har ikke-vestlig landbakgrunn.

I NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning, konkluderes det med at måloppnåelsen for arbeidsmarkedspolitikken i all hovedsak synes å ha vært god, men at den for enkeltgrupper, særlig langtidsledige arbeidssøkere, har vært for svak.

3.3 Mottakere av økonomisk sosialhjelp

Andelen i befolkningen som mottar sosialhjelp har vært relativt stabil i de senere år og har ligget på om lag 3 prosent. Tar man hensyn til at en del stønadsmottakere forsørger barn og ektefeller er det om lag 5 prosent av befolkningen som lever i husholdninger som i løpet av et år mottar sosialhjelp. Ifølge tall fra SSB mottok 128 600 personer økonomisk sosialhjelp i 2005. Av disse var om lag 75 000 enslige uten barn og 15 000 var par uten barn. Om lag 39 000 hadde barn, herav var 23 800 enslige forsørgere. Mange mottar støtte i relativt kort tid, nesten halvparten i inntil 3 måneder. Gjennomsnittlig stønadstid i 2005 var 5,3 måneder.

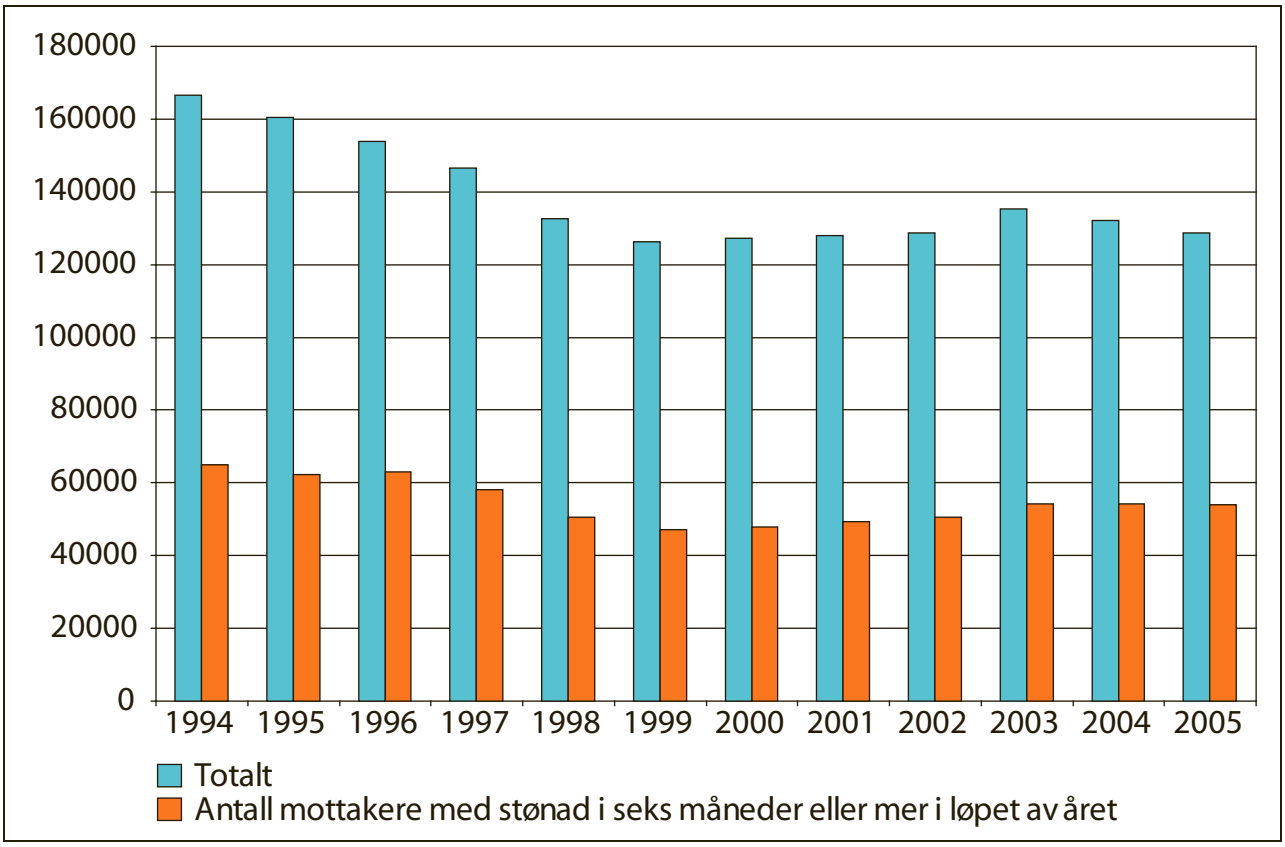
Langtidsmottakere av sosialhjelp

Det finnes ingen entydig definisjon av en langtidsmottaker av sosialhjelp. I en analyse avgrenser Statistisk sentralbyrå[3] langtidsmottakere til personer som mottok sosialhjelp i 2004 og som har en sammenhengende stønadsperiode av minst seks måneders varighet i løpet av årene 1998-2004. Målt på denne måten var det 67 800 langtidsmottakere av sosialhjelp i 2004. I følge SSB har langtidsmottakere i gjennomsnitt fått sosialhjelp i 35 måneder i perioden 1998-2004. Om lag 16 500 hadde en samlet stønadstid på mer enn 3 år. 45 prosent av langtidsmottakerne (vel 30 000 personer) hadde sosialhjelp som den viktigste inntektskilden.

Mange sosialhjelpsmottakere har flere korte stønadsperioder, og er dermed gjengangere i systemet. Disse har høy grad av stønadsavhengighet over tid.

En del har har også andre inntekter i tillegg. Blant langtidsmottakere av sosialhjelp i perioden 1998-2004 hadde 39 prosent folketrygdytelser i tillegg (herav utgjør rehabiliterings- og attføringspenger 23 prosentpoeng, uførepensjon 12 prosentpoeng, overgangstønad 4 prosentpoeng og alderspensjon 2 prosentpoeng).

[3] SSB. Rapport 2006/13 Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp



Figur 3.3 Antall mottakere av sosialhjelp per år i perioden 1994-2005

Kilde: SSB

Yrkestilknytningen for langtidsmottakere av sosialhjelp er lav, og yrkesinntekt utgjør gjennomsnittlig 42 prosent av samlet inntekt for denne gruppen. Andelen med yrkesinntekt avtar med økende stønadstid. 18 prosent av langtidsmottakerne i 2004 var sysselsatt ved utgangen av 2002.

Gjennomsnittlig alder blant langtidsmottakere var i 2004 på 37 år. 3,2 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18-24 år var langtidsmottakere. Tilsvarende tall for aldersgruppen 25-40 år var 3 prosent. Andelen er lavere for eldre aldersgrupper. Menn er noe overrepresentert sammenlignet med kvinner, og særlig blant de med lengst stønadsperiode.

Personer med lav utdanning er overrepresentert blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. 26 prosent av langtidsmottakere over 18 år hadde grunnskole som høyeste utdanningsnivå, mot 18 prosent i tilsvarende aldersgruppe i befolkningen. 68 prosent av langtidsmottakerne hadde videregående skole som høyeste nivå, mot 57 prosent i befolkningen sett under ett. En stor del av langtidsmottakerne er registrert med uoppgitt utdanning. Disse er holdt utenfor i beregningene.

Høgskolen i Oslo har på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet gjennomført en studie av langtidsmottakere av sosialhjelp med formål å kartlegge deres funksjonsevne. Studien er gjennomført blant langtidsmottakere av sosialhjelp i de 14 kommunene som deltok i «Tiltaksforsøket».[4] Studien sammenligner langtidsmottakernes svar med opplysninger fra den øvrige befolkningen gjennom offentlige dataregistre. Begrepet funksjonsevne er definert som «mental og fysisk helse, smerte, sosiale nettverk, psykologiske ressurser, og menneskelige og sosioøkonomiske ressurser mv som er viktige for sosialhjelpsmottakeres muligheter til å forme sine livsprosjekter».

Studien viser at langtidsmottakere av sosialhjelp skiller seg fra den øvrige befolkningen på en rekke områder, blant annet når det gjelder omfanget av helseproblemer. Av langtidsmottakerne av sosialhjelp rapporterer nærmere to av ti om generell dårlig helse. Tilsvarende tall for befolkningen for øvrig er 1 prosent. Omtrent halvparten av langtidsmottakerne rapporterer om så dårlig helse at det går ut over evnen til å fungere i hver-

[4] Van der Wel, K (red.) (2006), Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp, Høgskolen i Oslo.

dagen. Over halvparten (58 prosent) rapporterer om psykiske plager.

Videre viser studien at langtidsmottakere av sosialhjelp er en sammensatt gruppe med svært ulike forutsetninger for å kunne delta i arbeidslivet. Samtidig som langtidsmottakere sammenliknet med den øvrige befolkningen i langt større grad rapporterer om dårlig helse, er det også en vesentlig andel av dem som rapporterer å ha «utmerket eller meget god helse» (20 prosent). Studien viser også variasjonsbredde når det gjelder tilknytning til arbeidslivet. Det framgår at en tredel aldri har hatt et arbeidsforhold av lengre varighet enn seks måneder, samtidig som 40 prosent har vært i arbeid i seks måneder eller mer.

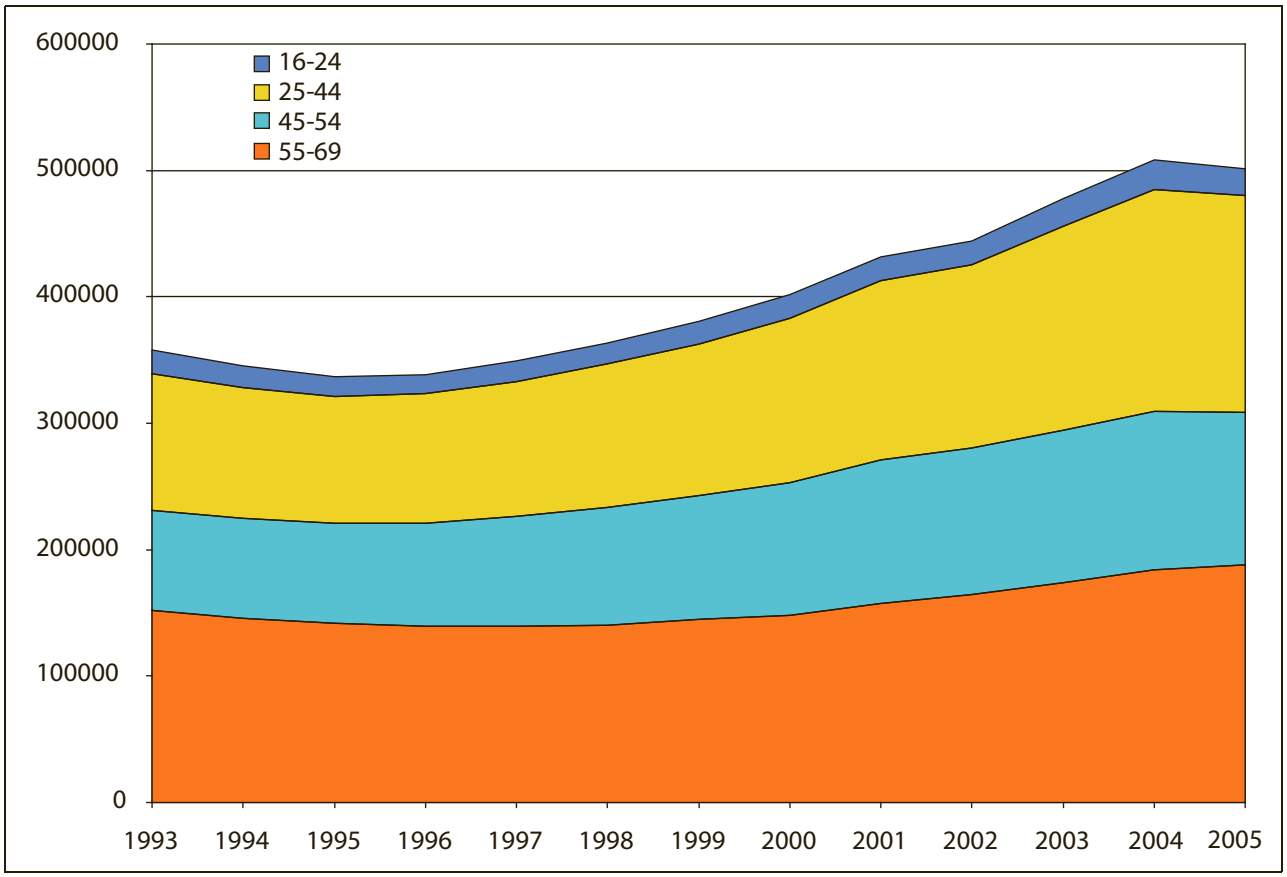
Ungdom, arbeidsløshet og marginalisering

Ungdom har generelt en høyere risiko for arbeidsledighet enn voksne. Risikoen er særlig høy for personer som i ung alder mottok økonomisk sosialhjelp. Dette framgår av en undersøkelse som har fulgt et utvalg unge sosialklienter fra 1985 til 2003 og sett på deres arbeidstilpasning senere i livet.[5] Kun 70 prosent av unge sosialhjelpsmottakere var i arbeid som voksne mot 85 prosent blant tidligere arbeidsløse. Yrkesaktive voksne som i ung alder hadde vært sosialhjelpsmottakere rapporterte lavere arbeidsmotivasjon og mindre tilfredshet med jobben sammenlignet med andre arbeidstakere. NOVA mener å finne tydelige tegn til barrierer i arbeidslivet for unge sosialhjelpsmottakere, sammenlignet med andre unge arbeidsledige.

3.4 Mottakere av helserelaterte stønader

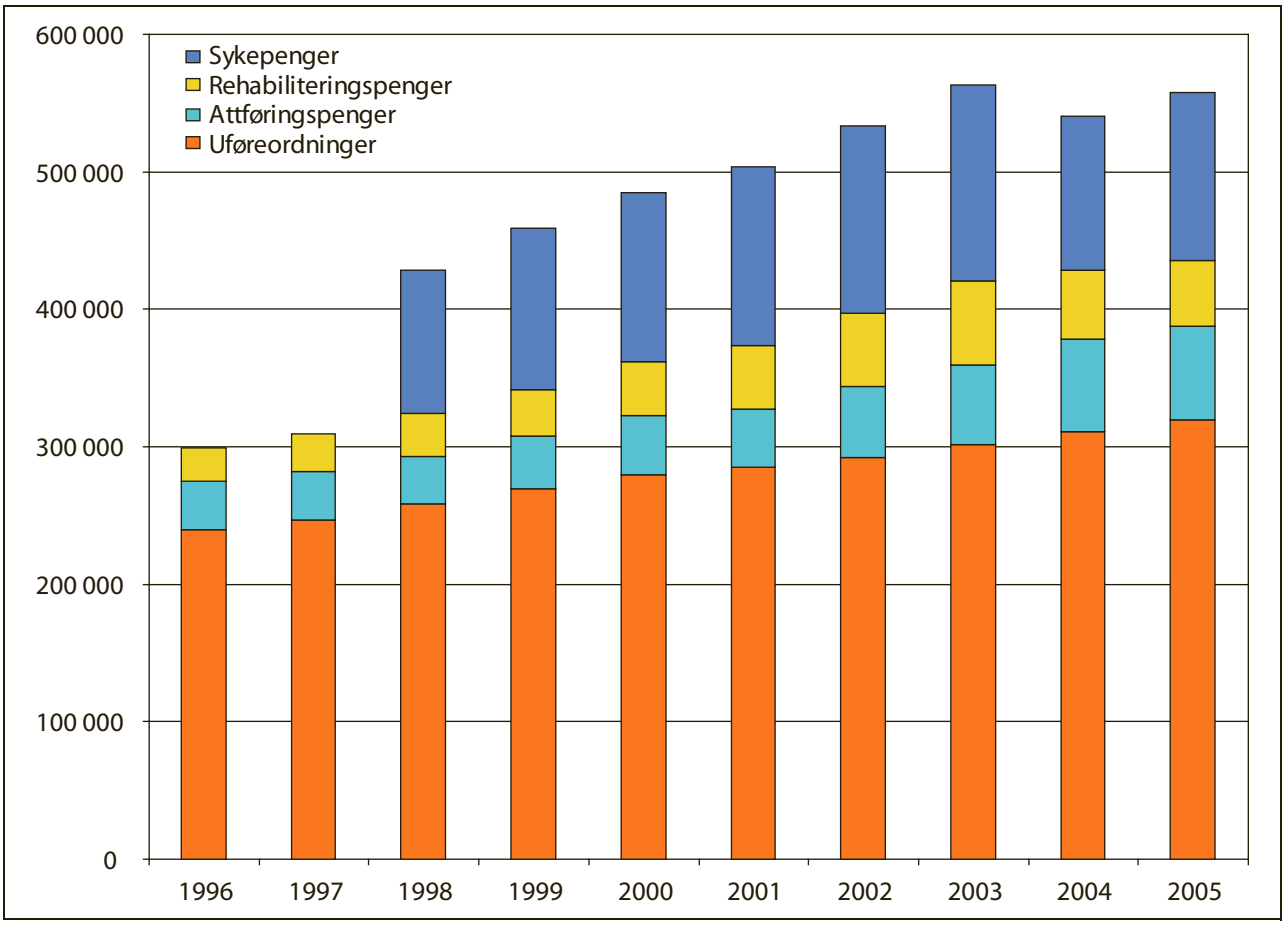
Figur 3.4 viser antall tapte årsverk på grunn av sykdom og uførhet fordelt etter alder. Av økningen på om lag 150 000 tapte årsverk fra 1996 til 2004 gikk 70 000 årsverk tapt i aldersgruppen 25-44 år. Dette er en gruppe der bortfall fra arbeidslivet ikke skulle forventes i særlig grad. Også i aldersgruppen 45-54 år var økningen i tapte års-

[5] Hammer, Torild & Hyggen, Christer 2006). Stengte dører? Unge sosialklienters arbeidstilpasning i voksen alder. I T. Hammer & E. Øverbye (red.), Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og srategier. Oslo: Gyldendal Akademisk.



Figur 3.4 Tapte årsverk for arbeidslivet, justert for gradert ytelse

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 3.5 Utviklingen i antall mottakere av helserelaterte ytelser i perioden 1996-2005[1]

[1] På grunn av brudd i sykepengestatistikken er ikke antall mottakere av sykepenger i 1996 og 1997 med i figuren.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

verk betydelig. Til sammen utgjorde aldersgruppen 25-54 år over 75 prosent av veksten i antall årsverk som gikk tapt for arbeidslivet.

Antall personer som mottok helserelaterte ytelser økte i perioden 1992-2004, og utgjorde ved utgangen av 2004 over 500 000 personer. I tillegg til en økning i antall personer på stønad, har også det gjennomsnittlige antall dager den enkelte mottar stønad økt.

3.4.1 Sykefravær

På slutten av 1980-tallet og fram til 1994 gikk sykefraværet ned. Nedgangen falt sammen med en økonomisk konjunkturnedgang og en periode med relativt høy arbeidsledighet. I perioden 1994-2003 steg sykefraværet både for menn og kvinner, i alle aldersgrupper og over hele landet. Annet halvår 2004 var første gang på ti år med nedgang i sykefraværet. Nedgangen antas særlig å ha sammenheng med endringer i regelverket for sykmelding fra 1. juli 2004. I 2004 var det totale sykefraværet[6] på 7,1 prosent, mot 8,1 prosent i 2003. I 2005 var det totale sykefraværet på 5,8 prosent. Fraværet økte igjen i siste kvartal 2005 og økningen har fortsatt inn i 2006. Det totale sykefraværet viste en vekst på 4,3 prosent fra 1. kvartal 2005 til 1. kvartal 2006. Og fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006 var veksten på 5,3 prosent. Økningen er i hovedsak kommet i sykefravær som varer mer enn en måned.

Gjennomsnittlig antall sykepengedager betalt av folketrygden økte fra om lag 9 dager per årsverk i 1994 til rundt 14 dager i 2003. Antallet har deretter gått ned til 11,4 dager i 2005. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) er det lagt til grunn en økning til 12,3 dager i 2006.

I 2005 var gjennomsnittlig varighet for avsluttede sykepengetilfeller for arbeidstakere 56,7 arbeidsdager. Dette er en nedgang på 12,4 prosent i forhold til 2004. I 2006 har det imidlertid igjen vært en økning i antall sykepengedager per sysselsatt.

[6] Med det totale sykefravær menes legemeldt og egenmeldt sykefravær.

Om lag 1 av 3 med sykepenger er langtidsmottakere (over 6 mnd). Antallet som går ut hele sykepengeperioden har tidligere vært økende, men har stabilisert seg i 2003 og 2004 på i underkant av 60 000 personer per år. I 2005 gikk antallet som brukte opp sykepengerettighetene ned til 48 000 personer, som følge av et relativt lavt antall påbegynte sykepengetilfeller i 2004. I 2006 har antallet igjen vært stigende.

Økningen i sykefraværet fra 1. kvartal 2005 til 1. kvartal 2006, er like stor innen IA-virksomheter som i ikke IA-virksomheter. I privat sektor har økningen i sykefraværet vært lavest i ikke IA-virksomheter.

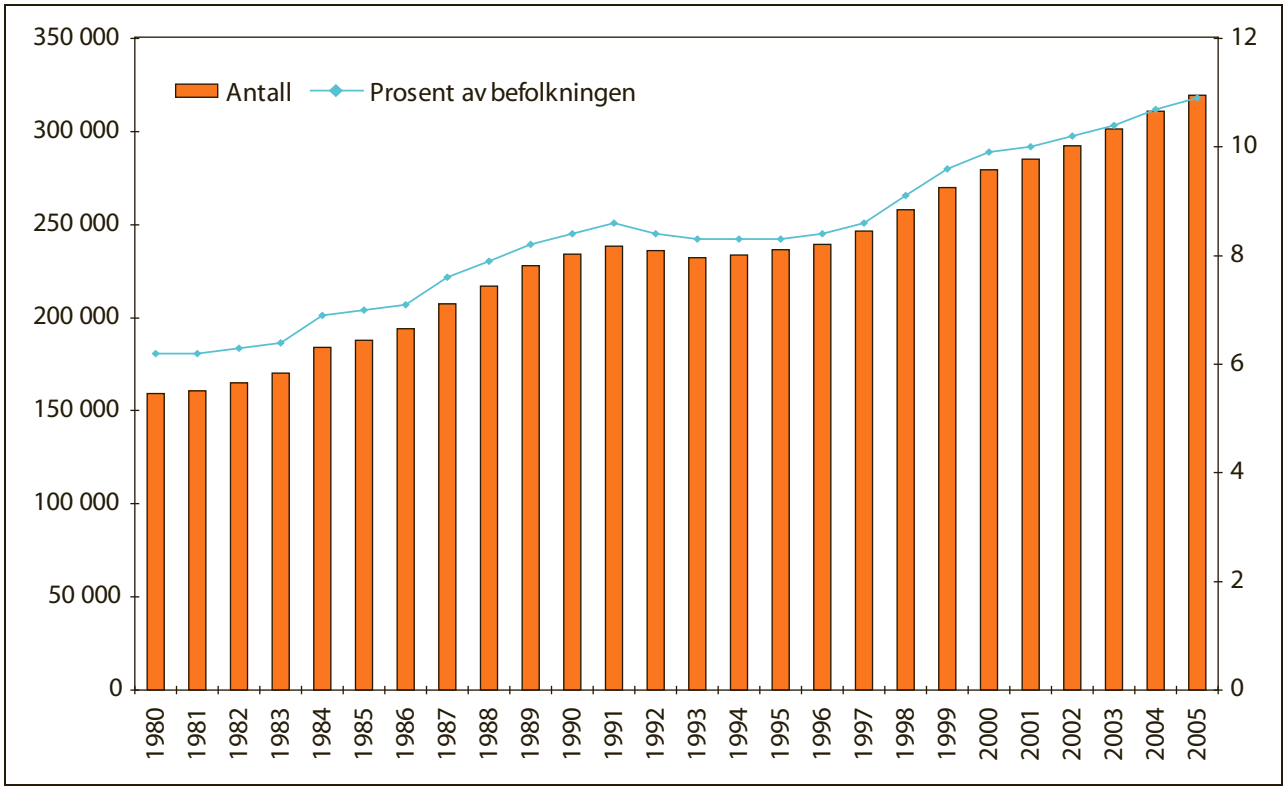
3.4.2 Rehabiliteringspenger og attføringspenger

I perioden 1996-2003 økte antall rehabiliteringspengemottakere fra om lag 21 000 personer til om lag 61 000 personer. Antall personer med attføringspenger økte i tilsvarende periode fra om lag 30 000 til om lag 55 000. Regelverksendringer i rehabiliteringspengeordningen og skjerpede krav til at attføring skal være prøvd før ev. tilståelse av uførepensjon, førte til en særlig sterk økning i antall tilfeller som mottok rehabiliterings- eller attføringspenger i perioden 2000-2003. Krav til tidlig vurdering av attføring og en innstramming i varighet på rehabiliteringspengeordningen bidro til at antall mottakere av rehabiliteringspenger gikk ned, mens antall mottakere av attføringspenger gikk opp i 2005.

3.4.3 Uføreytelser

Fra 1980 og fram til 2005 ble antall personer på uføreytelser nær doblet, til over 319 000 personer. Dette utgjør nesten 11 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder. Om lag 20 prosent av mottakerne har gradert uførepensjon. Fra 1. januar 2004 ble uførepensjonsordningen delt i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon.

Utviklingen i antall mottakere av uførepensjon som andel av befolkningen i aldersgruppen 18-67 år er vist i figur 3.6. Antall personer som mottok uførepensjon steg kraftig på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Fra 1992 og fram til 1994 var det en liten nedgang, mens det igjen har vært en betydelig økning de siste årene. Fra 2001 til 2005 økte antall uførepensjonister med vel 34 300 personer, som tilsvarer en økning på over 12 prosent. Det har vært en økning for begge kjønn, men veksten har vært sterkest blant kvin-



Figur 3.6 Antall mottakere av uføreytelser og som andel av befolkningen (18–67 år) 1980-2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ner. Økningen i tilgangen til uførepensjon har gjort seg gjeldende i alle aldersgrupper, bortsett fra aldersgruppen 65-67 år. Tilgangstallene for de eldste må sees i sammenheng med et økende antall AFP-pensjonister i denne aldersgruppen. Av nye uførepensjonister i 2005 fikk om lag 30 prosent gradert pensjon.

Tilgangen av nye uførepensjonister økte fra om lag 20 000 personer i 1993 til over 33 000 personer i 1999. Regelverksendringer i rehabiliteringspengeordningen og skjerpede krav til attføring bidro til en redusert tilgangsvekst i perioden 2000-2003. I 2003 ble det registrert 28 800 nye uførepensjonister. Antall nye mottakere av uføreytelser økte igjen i 2004 til 30 400, noe som til dels hadde sammenheng med regelverksendringer fra 01.01.04. Antall nye mottakere av uføreytelser økte ytterligere til om lag 31 500 personer i 2005, av disse mottok om lag 35 prosent tidsbegrenset uførestønad.

Varighet på andre helserelaterte stønader før innvilgelse av en uføreytelse

Mange har et lengre stønadsløp før de får innvilget tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon. Gjennomsnittlig varighet på annen stønad før innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad er om lag tre år og før varig uførepensjon om lag to og et halvt år. Et gjennomgående trekk er at gjennomsnittlig varighet av stønadsforløpet i forkant av en uføreytelse er kortest i de eldste aldersgruppene. Dette gjelder alle diagnosegrupper og for begge ordninger.

Overganger fra helserelaterte ytelser

De fleste som har mottatt sykepenger i ett år går over på andre trygdeytelser. Av de som brukte opp sykepengerettigheten i 2005 gikk om lag 19 prosent direkte over på uføreytelser. Om lag 50 prosent gikk over på rehabiliteringspenger, mens om lag 15 prosent gikk over på yrkesrettet attføring. 16,5 prosent gikk ikke over til en annen trygdeytelse. De fleste av disse har gått tilbake til arbeid.

Av de som avsluttet en periode med rehabiliteringspenger i 2005 hadde ca 15 prosent uførepensjon 3 måneder etterpå, 12 prosent hadde tidsbegrenset uførestønad, 33 prosent hadde attføringspenger og 2 prosent var tilbake på rehabiliteringspenger. Om lag 35 prosent var kommet i arbeid. De resterende 3 prosent var verken i arbeid eller mottakere av helserelaterte ytelser på det tidspunktet.

Nærmere 40 prosent av nye uførepensjonister i 2005 hadde vært på attføring eller andre tiltak i regi av Aetat i tiden før tilståelse av uførepensjon. I aldersgruppen under 50 år var andelen over 50 prosent, og i aldersgruppen 30-39 år var andelen over 60 prosent.

3.5 Lange og sammensatte stønadsforløp

En del mottakere av offentlige stønader har lange stønadsperioder på ulike midlertidige ytelser før de til slutt ender med uførepensjon. Noen har gjentatte stønadsperioder med kortere eller lengre avbrekk (gjengangere).

Frisch-senteret har i en analyse av innstrømningen til uførepensjonsordningen sett på hva som kjennetegner nye uførepensjonister og deres stønadshistorikk gjennom de siste 10 årene før uførepensjoner ble tilstått[7]. Kartleggingen viser forhistorien til de som fikk innvilget uføretrygd i 2002. Det framgår at mange har en lang trygdehistorie bak seg og at en del har vært ut og inn av ulike offentlige stønadsordninger gjennom hele 10-års perioden forut for uførepensjonering. 45 prosent var innom annen trygdeytelse eller sosialhjelp, og blant personer under 40 år var hele 67 prosent registrert på annen trygdeytelse/sosialhjelp i 10-års perioden før de fikk uførepensjon. 20 prosent av de som endte på uførepensjon i 2002 var ledig eller på tiltak 10 år tidligere, og 38 prosent av de under 40 år var ledige/på tiltak 10 år tilbake i tid. Analysene viser at det er en sammenheng mellom ledighet og sykdom, men årsaksbildet er sammensatt.

Over halvparten av de som fikk innvilget uførepensjon i 2002 var over 55 år, men samtidig var det rundt 20 prosent som ble uførepensjonister i relativt ung alder (under 45 år). Gjennomsnittsalderen varierer ganske sterkt for personer i de ulike starttilstandene. De som begynte på en helserelatert ytelse hadde høyest gjennomsnittsalder, 54 år. De som begynte med ledighet var 48 år og de som startet med sosialhjelp var kun 44 år.

Gjennomsnittlig antall måneder på annen trygdeytelse/økonomisk sosialhjelp før uføreutbetaling var omkring 45 måneder. De som begynte med ledighet hadde lengst stønadsperiode med 56 måneder i forkant, mens de som ved første registrering mottok en helserelatert ytelse fikk

[7] Fevang E og Røed K; Veier til Uføretrygding i Norge, Frischsenteret 2006

ytelser i 36 måneder før tilståelse av uførepensjon. 70 prosent av de som ble uførepensjonister i 2002 hadde mottatt annen trygdeytelse/sosialhjelp i mer enn to år i løpet av den aktuelle tiårsperioden. En relativt stor andel (44 prosent) av de som begynte forløpet med ledighet hadde hatt to eller flere påbegynte stønadsforløp med minst ett års mellomrom. Dette kan indikere at enkelte har perioder med jobb/utdanning uten at de lykkes med å bli værende i jobb over lengre tid. Grad av yrkeserfaring varierer sterkt; de som startet stønadsforløpet med et helseproblem hadde i gjennomsnitt 26 år med yrkeserfaring. Startet forløpet med ledighet var gjennomsnittet 18 års yrkeserfaring, mens de som kom via sosialhjelp kun hadde 8 års yrkeserfaring i gjennomsnitt.

Rapporten viser at nedbemanninger i arbeidslivet øker sannsynligheten for å bli ufør. Personer som i 1992 jobbet i bedrifter som ble nedlagt i løpet av de neste åtte årene hadde om lag 16 prosent høyere sannsynlighet for å bli uførepensjonert enn personer som jobbet i bedrifter som ikke nedbemannet. Resultatene indikerer at rundt 5 prosent av tilstrømningen til uførepensjon i perioden 1993 til 2003 kan knyttes til nedbemanninger som fant sted mellom 1992 og 2002. Dette kan antas å være et forsiktig anslag, ettersom det kun omfatter virkninger av nedbemanninger i de bedriftene der personer i utvalget var sysselsatt i 1992. Metoden som er brukt, kan dermed undervurdere eventuelle nedbemanningseffekter på uføresannsynligheten.

Frisch-senteret har videre sett på årlige endringer i andelen nye uførepensjonister i løpet av den aktuelle 10-års perioden. Utgangspopulasjonen er personer mellom 30 og 55 år i 1992 som ikke mottar uførepensjon. I 1993 ble omkring 0,5 prosent av utgangspopulasjonen uførepensjonert, mens hele 1,7 prosent av populasjonen ble uførepensjonert i 2003.

Analysen har også sett på hvilke grupper som er mest utsatt for å bli uførepensjonert fra 1993 til 2003. Omkring 14 prosent av den ikke-uføre befolkningen som var mellom 30 og 55 år i 1992 ble uførepensjonert i denne perioden. Det er langt flere kvinner enn menn som uførepensjoneres; 16 prosent av kvinnene mot 11-12 prosent av mennene fikk innvilget uførepensjon. Sannsynligheten for å bli uførepensjonert er sterkt økende med alder; over 30 prosent av personene som var mellom 51 og 55 år i 1992 ble uføretrygdet i perioden 1993 til 2003.

Studien viser at for de med kun obligatorisk grunnskole var sannsynligheten for å bli uførepensjonist 25 prosent, mot 7 prosent for de som hadde høyskole/universitetsutdanning.

I forhold til type utdanning/yrke var andelen som fikk innvilget uføretrygd høyest blant frisører og servitører, hjelpepleiere og blant personer med utdanning innenfor hotell- og reiselivsfag.

Kartleggingen viser videre at innvandrere fra Nord-Afrika og Midt-Østen skiller seg ut med en relativt høy uføresannsynlighet (henholdsvis 26 og 21 prosent).

Analyser av forløp som starter med arbeidsledighet, helseproblemer eller et sosialt problem

Frisch-senteret har i tidligere analyser av individuelle stønadsforløp[8], sett på forløp som har startet med arbeidsledighet, helseproblemer eller et sosialt problem. I disse analysene er det i hovedsak brukt data for perioden 1993-2000[9].

Analysene og annen forskning viser en sterk sammenheng mellom lengden på den passive stønadsperioden og tilknytningen til arbeidslivet. I stor grad kan dette forklares med seleksjon, det er de friskeste og mest motiverte som kommer tilbake i arbeid. Det er imidlertid rimelig å anta at lange perioder med livsoppholdsytelser gir lavere arbeidsevne, blant annet pga. redusert mestring og motivasjon.[10] Forløpsanalysene viser at stønadsmottak over et halvt år ofte er innledningen til lengre stønadsforløp og at overgangen til uførepensjon øker med økende varighet av stønadsforløpet.

Analysene avdekker at mange mottar helserelaterte stønader og økonomisk sosialhjelp over lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn. For en del kan attføring virke som en ekstra sløyfe i et forløp som likevel ender med uførepensjon, noe som kan ha sammenheng med at attføring blir satt i verk for sent. Andelen som har langvarige og problematiske forløp er spesielt høy blant mottakere av sosialhjelp. Over 80 prosent av alle forløp som starter med arbeidsledighet eller sykdom ender med tilbakeføring til arbeid, mens dette bare gjelder 55 prosent av forløpene som starter med sosialhjelp.

---

8 M. Nordberg og K. Røed (2002), Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle. Rapport 2/2002- og E. Fevang m.fl (2004) Veier inn i , rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet. Frischrapport 6/2004

9 Analyser fra Frischsenteret som baserer seg på 855 100 forløp med starttilstand arbeidsledighet, 1 465 400 med starttilstand sykdomsproblem (omfatter ikke sykefravær i arbeidsgiverperioden) og 112 700 med starttilstand sosialhjelp.

10 Røed K. og T. Zang (2004): Unemployment Duration and Economic Incentives – Random Assignement without Social Experiments.

Forløp som starter med sykepenger

Sannsynligheten for at en person som starter et stønadsforløp med sykepenger kommer tilbake i jobb er i utgangspunktet 86 prosent. Et flertall, om lag 70 prosent, går ut av sykepengeordningen etter 6 måneder. Etter ett år er sannsynligheten for å komme tilbake i jobb 45 prosent. Om lag 20 prosent av forløpene som starter med sykepenger varer over ett år. Sannsynligheten for at et forløp som starter med sykepenger ender med uførepensjon er ved oppstart 6 prosent. Etter ett år er sannsynligheten 40 prosent. Mange blir ofte gående svært lenge på passive ytelser før attføring blir satt inn. Det tar i gjennomsnitt nesten 1 ¾ år før yrkesrettet attføring blir satt inn i forløp som starter med sykepenger. En del av disse brukerne har svært sammensatte stønadsforløp, ofte med tilbakefall og flere stønadsperioder på samme ytelse.

Forløp som starter med arbeidsledighet

Sannsynligheten for at en person som starter et stønadsforløp med arbeidsledighet kommer tilbake i jobb innen 5 år er ved starten av perioden 92 prosent. Etter ett år med ledighet er sannsynligheten for å komme tilbake til jobb 79 prosent. Sannsynligheten for at et forløp ender med uførepensjon er 1 prosent ved starten av perioden og 2 prosent etter et halvt år. Etter et år er sannsynligheten 11 prosent. I gjennomsnitt tar det mellom 4 og 5 måneder før ordinære arbeidsmarkedstiltak blir satt inn i forløp som startet med arbeidsledighet. I de tilfellene som starter med arbeidsledighet og hvor det settes i verk yrkesrettet attføring, tar det gjennomsnittlig 26 måneder før disse igangsettes.

Forløp som starter med sosialhjelp

Sannsynligheten for at en person som starter et stønadsforløp med sosialhjelp ender med jobb er ved oppstart 68 prosent, etter et år er sannsynligheten 45 prosent. Sannsynligheten for at et slikt forløp ender med uførepensjon er ved oppstart 6 prosent, og etter ett år 13 prosent. Analysene viser at langvarige og sammensatte stønadsforløp er særlig omfattende blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. I gjennomsnitt tar det mellom 15 og 16 måneder før ordinære arbeidsmarkedstiltak blir satt inn og 27 måneder før attføring igangsettes.

Mange har også flere perioder på økonomisk sosialhjelp. Det iverksettes tiltak i om lag ¼ av forløpene som startet med økonomisk sosialhjelp, om lag halvparten av disse deltar i ordinære tiltak. Andelen førstegenerasjonsinnvandrere er høy i disse tiltakene.

Over halvparten av brukerne som starter med et sykdomsforløp hadde flere stønadsperioder. Det samme gjelder vel 1/3 av dem som startet med arbeidsledighet eller økonomisk sosialhjelp.

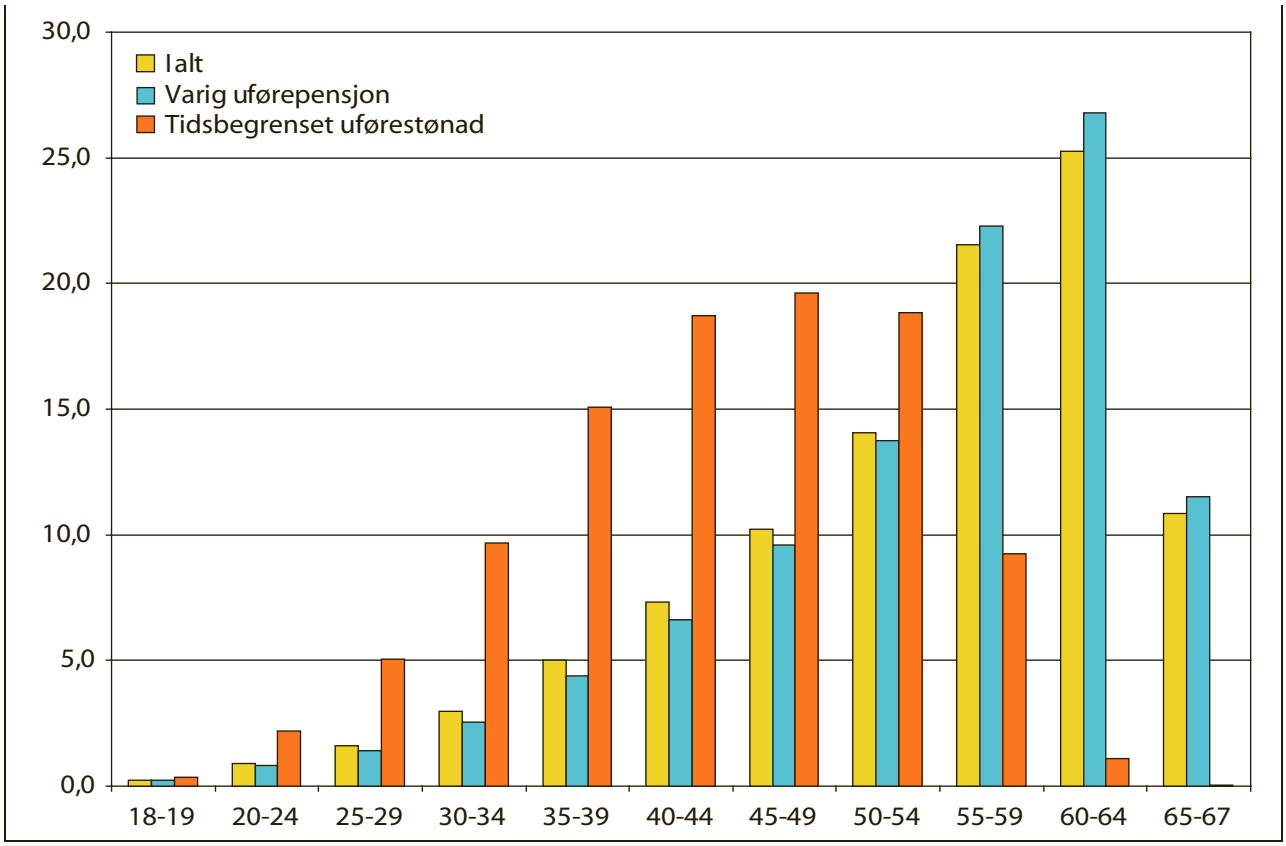
Attføring og overgang til arbeid

Om lag to tredeler av brukere som påbegynner attføring har i forkant mottatt sykepenger eller rehabiliteringspenger. Analysene viser at overgangen til jobb er noe lavere for personer som har gjennomført yrkesrettet attføring enn for ordinære arbeidssøkere, og at sannsynligheten for å komme i jobb øker med varigheten i aktive tiltak og synker med varigheten på passive stønader. Av de som fullfører et attføringsløp går 36 prosent direkte over i jobb, mens 45 prosent er i jobb innen ett år. For 47 prosent av attføringsløpene som ble avsluttet i perioden 1994-2000 var deltakeren i jobb 36 måneder etter at forløpet ble avsluttet. For 28 prosent av forløpene var deltakeren uførepensjonert 36 måneder etter at forløpet ble avsluttet. Andelen som går tilbake til jobb er høyest blant dem som startet forløpet med et sykdomsproblem og lavest blant dem som startet med økonomisk sosialhjelp.

Det er betydelig grad av usikkerhet om videre forløp etter at attføring er iverksatt, og nesten 40 prosent går tilbake til ny utredning. Mange går over til en ny runde med midlertidige stønader.

Det er vesentlige kjønns- og aldersforskjeller i utfall av attføringsløp. Forløp med kvinnelige deltakere ender langt oftere i uførepensjon enn forløp med mannlige deltakere. Dette må sees i forhold til at andelen som starter et attføringsløp med et helseproblem er høyest blant kvinner, mens andelen som starter med et ledighetsproblem er høyest blant menn. Kjønnsforskjellene mht utfall er mindre blant de som starter med et helseproblem sammenlignet med de som starter med et ledighetsproblem. Andelen som ender med uførepensjon er stigende med alder. Personer med høyere utdanning kommer raskere tilbake i jobb enn personer med lav utdanning. Denne effekten er noe svakere for de som starter med et helseproblem enn for andre.

Frisch-senteret har også sett på hvordan utfall av attføring varierer i forhold til etnisk bakgrunn. Om lag 56 prosent av innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa er i jobb 36 måneder etter endt attføring. Innvandrere fra Afrika kommer dårligst ut,



Figur 3.7 Andelen mottakere av tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon i 2005 fordelt etter alder

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

men selv blant disse var 29 prosent i jobb 36 måneder etter attføring. 59 prosent av disse hadde en årsinntekt på minst 4 G. Andelene med overgang til uførepensjon blant innvandrere stiger med botidens lengde.

3.6 Generelle trekk ved de helserelaterte ordningene

Sykefravær og uførepensjonering varierer med alder og kjønn. Det er også relativt store geografiske og næringsvise forskjeller.

3.6.1 Sykefravær og uførepensjonering fordelt på alder

Sykefraværet øker med alderen. Som det framgår av tabell 3.3 har aldersgruppen 50 år og over, et markert høyere sykefraværet enn yngre. At kvinner har et såpass høyt sykefravær i de yngre aldersgruppene skyldes dels svangerskapsrelatert sykefravær.

Tabell 3.3 Legemeldt sykefravær for arbeidstakere i prosent etter kjønn og alder. Gjennomsnitt 2005.

Alder	Menn	Kvinner	Totalt
16-19 år	2,3	2,4	2,3
20-24 år	3,8	5,3	4,5
25-29 år	3,7	7,4	5,4
30-34 år	4,0	7,9	5,7
35-39 år	4,3	7,2	5,6
40-44 år	4,4	6,6	5,4
45-49 år	4,5	6,8	5,6
50-54 år	5,0	7,4	6,1
55-59 år	5,9	8,0	6,8
60-66 år	7,3	9,8	8,4
Samlet	4,6	7,2	5,8

[1] Sykefraværsprosenten viser antall dagsverk som er tapt pga. legemeldt sykefravær i prosent av alle avtalte dagsverk for arbeidstakere. Her er det både tatt hensyn til omfanget av deltidsarbeid og om man er helt eller delvis sykemeldt.

Kilde: SSB

Aldersfordeling og uføreytelser

De fleste mottakere av uføreytelser er over 50 år. I aldersgruppen 60-64 år mottar vel en av fire en uføreytelse. Figur 3.7 og 3.8 viser aldersfordeling blant alle mottakere av uføreytelser og blant nye mottakere.

Om lag 36 prosent av alle mottakere av uføreytelser er i aldersgruppen 50-59 år, mens om lag 18 prosent er i aldersgruppen 40-49 år. Mottakerne av tidsbegrenset uførestønad er i snitt yngre og utgjør en større andel kvinner enn de som mottar varig uførepensjon. I aldersgruppene 25-50 år får et stort flertall av nye mottakere tidsbegrenset uførestønad.

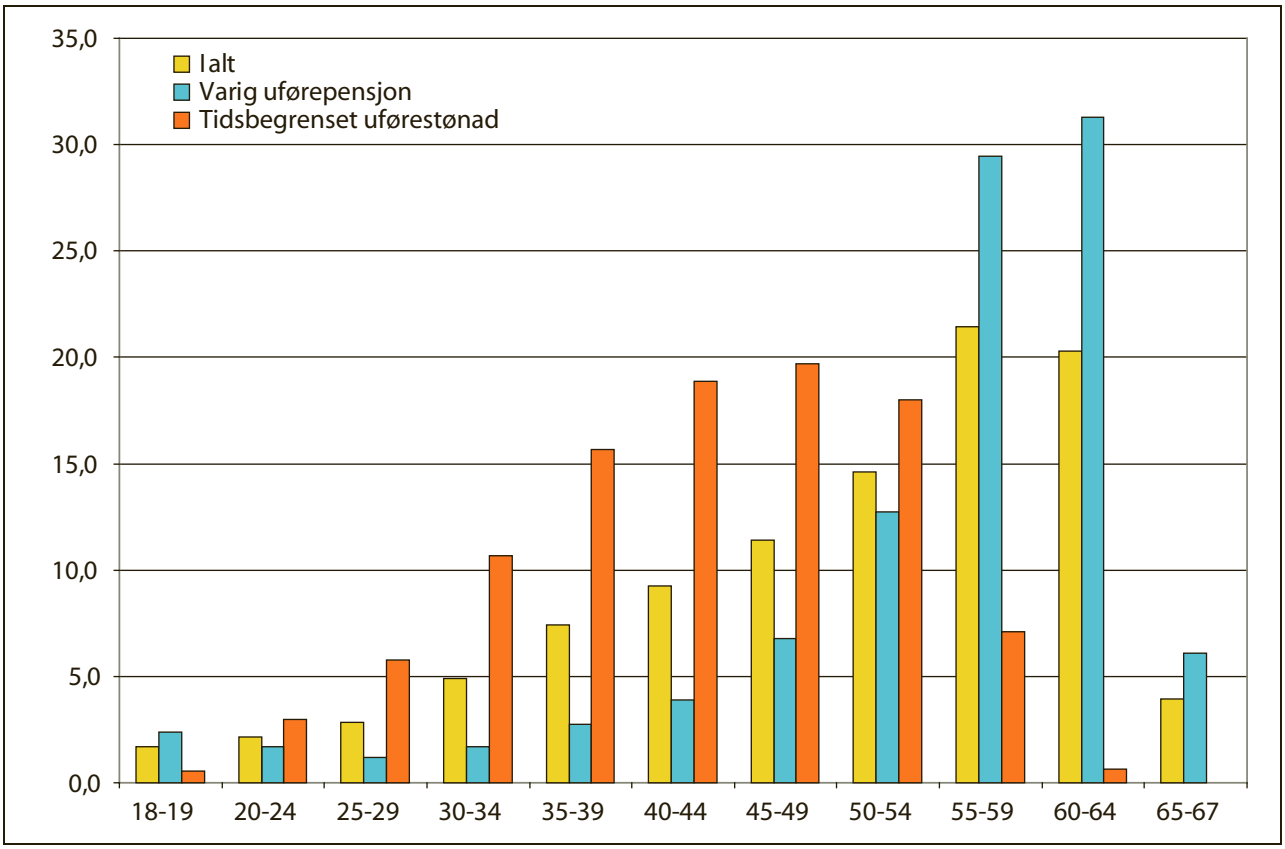
3.6.2 Vekst i andel yngre mennesker på helserelaterte ytelser

De senere års vekst i antall mottakere av helserelaterte ytelser har gjort seg gjeldende i alle aldersgrupper, men den relative veksten har vært særlig høy i de yngste aldersgruppene. Mens antall sykepengedager per yrkesaktiv mann økte i gjennomsnitt med 67,5 prosent fra 1994 til 2004, er veksten på over 80 prosent for yrkesaktive menn under 45 år. For kvinnelige yrkesaktive er veksten høyest i aldersgruppen 30-49 år.

Andelen uførepensjonerte personer i alderen 20-39 år økte i siste halvdel av 1990-tallet. I 1999 nådde andelen 2,4 prosent, og har siden holdt seg på dette nivået. Andelen i samme aldersgruppe som mottok rehabiliteringspenger økte i perioden 1996-2003 fra 0,8 til 1,8 prosent. Sett under ett økte andelen under 39 år på rehabiliteringspenger og uførepensjon fra 2,8 prosent i 1996 til 4,1 prosent i 2003. Også andelen som mottok attføringspenger økte i denne perioden. I alt økte andelen under 39 år som mottok en av disse ytelsene fra 4,9 prosent i 1998 til 6,4 prosent i 2003.

3.6.3 Kjønnsforskjeller i sykefravær og uførepensjonering

Kvinner har høyere sykefravær enn menn og kvinner utgjør en større andel av uførepensjonistene. Kvinner rapporterer hyppigere om helseproblemer enn menn, og de oppsøker oftere helsevesenet. Den samme tendensen gjør seg gjeldende i andre europeiske land.



Figur 3.8 Andelen nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon i 2005 fordelt etter alder

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Som det framgår av tabell 3.3 har kvinner et høyere sykefravær enn menn i alle aldersgrupper. At kvinner har et såpass høyt sykefravær i de yngre aldersgruppene skyldes dels svangerskapsrelatert fravær. I 2005 hadde kvinner rundt 1,6 ganger så høyt sykefravær som menn. Antall sykepengedager (ekskl. sykepengedager for statsansatte) økte med 105 prosent for kvinner i perioden 1994-2004[11], mot 85 prosent for menn. Gjennomsnittlig varighet i sykefraværet er derimot ganske lik for kvinner og menn, også innenfor den enkelte aldersgruppe. Kjønnsforskjellene i sykefravær skyldes derfor at det er flere sykepengetilfeller blant kvinner.

Andelen kvinner på rehabiliterings- og attføringspenger var i 2005 på hhv. om lag 60 prosent og om lag 55 prosent. Fordelingen av menn og kvinner blant yrkeshemmede er nokså lik. Yrkeshemmede omfatter arbeidssøkere som er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten og som har fått arbeidsevnen nedsatt grunnet sykdom, skade eller sosial mistilpasning. Når kjønnsfordelingen blant yrkeshemmede er tilnærmet lik har det sannsynligvis sammenheng med at flere menn enn kvinner får attføring på sosialt grunnlag. Det vises for øvrig til kapittel 6, der det redegjøres nærmere for ulike mottakere av Arbeids- og velferdsetatens tiltak.

Statistikk for første halvår 2006 viser relativt store kjønnsforskjeller i bruk av ulike attføringstiltak. Opplæring som attføringstiltak er mest vanlig blant kvinner (58 prosent). Ordninger som lønnstilskudd, midlertidig sysselsetting, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrifter og tilrettelagt arbeid, er langt oftere brukt av menn (mellom 65 og 70 prosent). Kjønnsforskjellene i bruk av attføringstiltak har til dels sammenheng med ulikt grunnlag for tilståelse av attføring, men tallene tyder også på at mesteparten av de yrkesrettede attføringstiltakene er innenfor det som tradisjonelt har vært mannsdominerte arbeidsområder.

Andelen kvinnelige uførepensjonister utgjorde 57 prosent i 2005. Andelen kvinner blant nye mottakere er 55 prosent. Blant nye mottakere på tidsbegrenset uførestønad utgjorde andelen kvinner 62 prosent. Fram til fylte 25 år er det prosentvis flest menn som blir uførepensjonert. Derimot er det langt flere kvinner enn menn som blir uførepensjonert i aldersgruppen 40-60 år.

[11] Rikstrygdeverket. RTV Rapport 04/2006 Variasjon i sykefravær.

Årsaker til kjønnsforskjeller i sykefravær og uførepensjonering

Forskning om kjønnsforskjeller i sykefravær og uførepensjonering vektlegger ulike tilnærminger og perspektiver. I Sandman-utvalgets rapport (NOU 2000:27) refereres det til ulike hovedkategorier av forklaringer; biologiske forskjeller, ulikt jobbinnhold, kvinners dobbeltarbeid, og sosiokulturelle forskjeller.

Forklaringer som vektlegger biologiske forskjeller fokuserer særlig på kvinners sykefravær under svangerskap. Det har vært en betydelig vekst i sykefraværet blant gravide kvinner de senere årene. Dersom en skiller ut sykdom i forbindelse med svangerskap og fødsel, reduseres derfor kjønnsforskjellene i sykefraværet betraktelig. I hvor stor grad biologiske ulikheter kan forklare øvrige forskjeller i sykefravær og uførepensjonering, er usikkert.

Den andre hovedforklaringen (ulikt jobbinnhold) er at kvinner og menn jobber i ulike yrker, under ulike arbeidsforhold og tilpasser seg yrkeslivet ulikt. Kjennetegn ved typiske kvinneyrker kan være mer ubekvem arbeidstid og mindre innflytelse på egen arbeidssituasjon. Kvinner har generelt lavere inntekt og i flere sammenhenger færre karrieremuligheter. Sykefravær ser ut til å ha sammenheng med disse faktorene.

Den tredje forklaringen (dobbeltarbeid) legger vekt på at kvinner i høyere grad enn menn kombinerer yrkesaktivitet med omsorgsoppgaver i hjemmet. Kvinner med omsorgsoppgaver kan ha en lavere terskel for fravær i perioder der belastningene hjemme er store. Det er få empiriske studier som belyser spørsmålet om kombinasjon yrkesaktivitet og hovedansvar i hjemmet øker sykefraværet og resultatene er ikke entydige.

Den sosiokulturelle forklaringen legger vekt på at kvinner og menn har ulik «sykeadferd». Kvinner er hyppigere i kontakt med helsevesenet, de er mer oppmerksomme på helseproblemer, og det kan være at sosiale normer i større grad tillater kvinner å ha en sykerolle. En annen forklaring legger vekt på at leger og øvrig helsepersonell møter kvinner og menn forskjellig, og at kvinners symptomer fortolkes annerledes enn identiske symptomer hos menn. Resultatet kan være at kvinner ikke får samme behandlingstilbud som menn.

3.6.4 Diagnoser og sykefravær/ uførepensjonering

Om lag 45 prosent av alle sykepengetilfellene skyldes muskel- og skjelettlidelser. Psykiske lidelser utgjør vel 17 prosent. Om lag 65 prosent av de nye uførepensjonistene har muskel- og skjelettlidelser eller psykiske lidelser, og andelen har vært stabil gjennom flere år. Blant personer over 45 år er muskel- og skjelettlidelser den vanligste årsaken til uførepensjonering, mens blant de under 45 år er psykiske lidelser vanligst.

Muskel- og skjelettlidelser

Andelene med muskel- og skjelettlidelser utgjør den største diagnosegruppen blant mottakere både av syke- og rehabiliteringspenger og blant nye mottakere av uføreytelser. En del av dem som står utenfor arbeidslivet på grunn av denne type helseplager har uspesifikke plager uten klare diagnostiske kjennetegn. En del har sammensatte lidelser. Mange med muskel- og skjelettlidelser har kroniske plager som kan ha svingende forløp.

Psykiske lidelser

Andelen sykefraværstilfeller med en psykisk diagnose har steget fra 11,6 prosent i 1995 til 17,6 prosent i 2004. Omtrent 33 prosent av de sykmeldte som har gått over fra sykepenger til rehabiliteringspenger de siste årene har en psykisk lidelse. Psykiske lidelser omfatter alt fra lettere depresjoner og angsttilstander til alvorlige psykoser. Om lag 25 prosent av nye uførepensjonister hadde en psykisk diagnose i 2004. Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser er hoveddiagnosen for 54 prosent av dem som blir uførepensjonister før fylte 35 år.

Andelen nye uførepensjonister med psykisk diagnose er markant høyere enn andelen sykmeldte med slike diagnoser. Erfaringer viser at personer med psykiske lidelser oftere har behov for lengre kartleggings- og avklaringsperioder, tettere oppfølging og mer målrettet bruk av integrerende arbeidsrettede tiltak. For personer med høy risiko for å utvikle psykiske lidelser er det viktig å komme inn med tilpassede tiltak på et tidlig stadium i sykdomsforløpet.

Sykefravær og rusmiddelproblematikk

Rusmiddelproblemer har til nå fått relativt lite oppmerksomhet i arbeidslivssammenheng. Tilgjengelig kunnskap indikerer at rusmiddelproblemer har stor betydning for sykefravær, for utfall fra arbeidslivet og for manglende arbeidslivserfaring, ikke minst blant ungdom.

Det er enighet blant arbeidslivs- og rusforskere om at rusmiddelproblemer, og særlig alkoholproblemer, er underrapportert som årsak til sykefravær og uførepensjonering i Norge. En antar at de reelle tallene er relativt høye, men at rusmiddelproblemer ofte skjules bak mer sosialt aksepterte diagnoser. Det er få gode undersøkelser på dette området i Norge, men svenske undersøkelser anslår at om lag 15 prosent av langtidsfraværet er alkoholrelatert. Det er grunn til å anta at Sverige og Norge er sammenlignbare på dette området. Alkoholmisbruk kan i tillegg lede til for eksempel leverlidelser, sosiale og psykiske problemer. Det kan derfor være vanskelig i en del tilfeller å fastslå årsakssammenhenger mellom sykefravær, uførhet og rus.

Ved siden av at mange faller ut av arbeidslivet som følge av rusmiddelproblemer, er det også vanskelig å tilbakeføre personer med et rusmiddelproblem til arbeid. Mye tyder på at personer med rusmiddelproblemer ikke i tilstrekkelig grad greier å nyttiggjøre seg av det vanlige tiltaksapparatet i Arbeids- og velferdsetaten.

Det er derfor viktig at aktørene i arbeidslivet i større grad fokuserer på forebygging og tidlig intervensjon. Som ledd i dette er det behov for mer kunnskap for å sikre at arbeidsmarkeds- og arbeidsmiljøtiltak kan ivareta personer med rusmiddelproblemer på en bedre måte enn i dag.

3.6.5 Sykefravær og uførepensjonering – næringsvise variasjoner

Det er store bransjevise forskjeller i sykefraværet. Sykefraværet øker mest innen helse- og sosialtjenester (7,8 prosent), undervisning (5,7 prosent) varehandel, hotell og restaurantvirksomhet (4,7 prosent). Nivået på sykefraværet er størst innen helse- og sosialtjenester (10,2 prosent), videre er sykefraværsnivået høyt innen bygge- og anleggsvirksomhet, transport og kommunikasjon og undervisning (henholdsvis 7,4 prosent, 7,9 prosent og 7,4 prosent). Kjønnsforskjellene i sykefraværet gjenspeiler seg i næringsfordelingen, det er også ulik belastning mellom næringsgruppene.

Ser en på uførepensjonering fordelt etter næring framkommer dels samme bilde. Tilgangen til uføreytelser har de senere årene vært særlig stor blant personer (flest kvinner) som jobber innen helse- og omsorgssektoren. I 2005 var andelen nye

uførepensjonister som kom fra arbeid innen næringskategorien helse- og sosiale tjenester om lag 22 prosent, deretter fulgte varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet med 14 prosent og industri- og bergverksdrift med om lag 13 prosent.

Blant personer registrert som yrkeshemmet i Arbeids- og velferdsetaten har det tradisjonelt vært en stor andel med bakgrunn fra industri. Denne gruppens andel av det samlede antallet yrkeshemmede er imidlertid redusert fra 26 prosent i 2000 til 19 prosent i 2004. Det er en økende andel yrkeshemmede med bakgrunn fra helse-, pleie- og omsorgsyrker og annet servicearbeid. I 2004 utgjorde disse to gruppene henholdsvis 16 og 17 prosent av alle yrkeshemmede.

3.6.6 Sykefravær og uførepensjonering – geografiske variasjoner

Det er til dels store geografiske forskjeller i forbruk av helserelaterte trygdeytelser i Norge.

Fylkene i Nord-Norge samt Østfold, har tradisjonelt hatt det høyeste nivået. I 2005 var det trygdefinansierte sykefraværet i disse fylkene på nærmere 6 prosent. Hedmark og Oppland hadde om lag samme fraværsnivå. Lavest sykefravær hadde Rogaland med 3,8 prosent, deretter fulgte Oslo med om lag 4,5 prosent og Sogn- og Fjordane med 4,8 prosent. Geografiske forskjeller i sykefravær har til dels sammenheng med forskjeller i alders- og næringsstruktur.

Statistikken over geografiske variasjoner i uførepensjonering viser mye samme mønster. I 2005 (per 1. halvår) var andelen uførepensjonister høyest i Hedmark med 14,2 prosent, deretter fulgte Aust-Agder med 13,9 prosent og Telemark med 13,4 prosent. Lavest andel uførepensjonister hadde Oslo med 7,6 prosent og Akershus med 8,2 prosent. En sammenligning over tid viser at forskjellene er nokså stabile.

To hovedfaktorer benyttes for å forklare geografiske forskjeller i sykefravær og uførepensjonering. For det første kjennetegn ved befolkningen i det geografiske området, dvs. alderssammensetning, utdannings- og inntektsnivå og dødelighet. For det andre kjennetegn ved det geografiske området, dvs. i forhold som arbeidsledighet, næringsstruktur og mobilitetsmønster.

Selv om det korrigeres for kjennetegnene ved befolkningen og det geografiske området, så har studier vist en tilleggseffekt på eget sykefravær av sykefraværet blant arbeidskollegaene og personer bosatt i samme området[12]. Det kan ikke konkluderes fra denne studien at holdningene til sykefravær eller trygd er endret over tid, bare at omgivelsene har betydning for slike holdninger.

Innvandrere og uførepensjonering

En undersøkelse av uførepensjonering blant innvandrere[13] basert på tall fra år 2000 viser at 6 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere i alder 18-67 år på dette tidspunktet hadde uførepensjon, mot en uføreandel på 9.6 prosent i befolkningen for øvrig. Dette må blant annet sees i sammenheng med at sysselsettingsandelen er lavere blant innvandrere, og særlig blant innvandrerkvinner. Innvandrerbefolkningen er ellers gjennomsnittlig yngre enn den øvrige befolkningen. Studien viser at uføreandelen blant innvandrere øker jevnt med botid. Det er også store forskjeller i uføreandelen etter landbakgrunn. Mens uføreandelen blant innvandrere fra Thailand, Kina, og Filippinene med gjennomsnittlig 10 års botid er 3 prosent, er andelen 13 prosent blant innvandrere fra Tyrkia, Pakistan og Marokko med gjennomsnittlig 15 års botid.

I en undersøkelse fra Frischsenteret er det sett på arbeids- og trygdeforløp hos ikke-vestlige mannlige arbeidsinnvandrere som kom til Norge på 1970-tallet[14]. Studien viser at de første årene etter ankomst var nesten alle disse innvandrerne i arbeid. Etter ti år startet andelen som var i arbeid å synke drastisk. I år 2000 var andelen i arbeid 50 prosent mot 87 prosent i den innfødte sammenlignbare gruppen.

Majoriteten av arbeidsinnvandrerne er blitt gjenforent med sine ektefeller fra hjemlandet. Andelen ektefeller i arbeid har aldri oversteget 40 prosent. I 2000 var andelen nede på 30 prosent, mot 80 prosent i den innfødte sammenlignbare gruppen. Så mange som 74 prosent av de som ikke var i jobb var i år 2000 uførepensjonist og 17 prosent mottok en annen trygdeytelse eller økonomisk sosialhjelp. Forskerne antyder at forklaringene til denne utviklingen blant annet kan være manglende insentiver til arbeid og at etterspørselen etter denne gruppen arbeidsinnvandrere er sterkt konjunkturavhengig.

3.6.7 Sosial ulikhet og helse

Sosial ulikhet i helse er helseforskjeller som systematisk følger sosiale kategorier som utdanning,

---

[12] Kindbeck, A. M. Palme og M. Persson (2004): Sjukskrivning som sosialt fenomen. Ekonomisk Debatt, 4, 50-62.
[13] SSB notat 2004/6 – Trygd blant innvandrere
[14] Bratsberg B, Raaum O og K Røed: *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway*

yrke og inntekt. De fleste større helseproblemer i befolkningen følger en slik fordeling. Det er i Norge dokumentert sosiale ulikheter i helse blant begge kjønn og i fleste aldersgrupper. Det er en kontinuerlig økning i helseplager med kortere utdanning og lavere inntekt gjennom hele befolkningen. Det er med andre ord ikke slik at kun de med inntekter under et visst nivå har dårligere helse enn alle andre.

Sosial ulikhet i helse avspeiler seg også i sammensetningen av mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Personer med kort utdanning og lav inntekt er overrepresentert blant langtidssyke, yrkeshemmede og mottakere av uføreytelser. En sammenligning av utdanningsbakgrunn hos yrkeshemmede og andre arbeidssøkere viser for eksempel at 41 prosent av de yrkeshemmede hadde utdanning på nivå med videregående skole, eller høyere. Tilsvarende andel blant andre arbeidssøkere er 52 prosent.

Det er mange årsaker til at ulike utdannings-, yrkes- og inntektsgrupper har ulik dødelighet og sykelighet. Arbeidsmiljøforskjeller og forskjeller i materielle levekår kan være med på å generere sosiale ulikheter i helse. Det samme gjelder psykososiale belastninger i arbeidslivet, på grunn av økende krav til innsats og kompetanse. Men også forskjeller i levevaner er en viktig årsak til at ulike grupper har ulik dødelighet og sykdomsbilde. Både når det gjelder kosthold, fysisk aktivitet og tobakksbruk kommer grupper med kort utdanning og lav inntekt dårlig ut. Det sosiale hierarkiet med systematiske ulikheter i inntekt, levekår, utdanningsressurser og yrkesstatus er trolig i seg selv med på å bidra til disse ulikhetene.

Spesielt nevnes gruppen innsatte som skiller seg ut i forhold til arbeidsmarkedet og utdanningsnivå. En rapport fra FAFO[15] viser at om lag 70 prosent av de innsatte ikke var i lønnet arbeid ved innsettelse. For innsatte kvinner var denne andelen 86 prosent. Utdanningsnivået er også lavt blant de innsatte. En annen undersøkelse[16] viser at 38 prosent av de innsatte har grunnskole som høyeste utdanning. Omtrent 7 prosent av de innsatte har ikke fullført grunnskole. Levekårsundersøkelsen viser at om lag 60 prosent oppgir å ha et rusmiddelproblem ved innsettelse.

[15] Friestad, Christine og Skog Hansen, Inger Lise; Levekår blant innsatte, FAFO Rapport 429 (2004)
[16] Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje; Innsatte i norske fengsel: Utdanning og utdanningsønske, Fylkesmannen i Hordaland (2004)

3.7 Hvilke forhold kan forklare utviklingen i sykefravær og uførepensjonering

Alderssammensetningen

Mottak av helserelaterte ytelser er høyest i de eldste aldersgruppene, noe som bl.a. har sammenheng med at helsen svekkes med alderen. Det tilsier at en stadig eldre befolkning, kombinert med en høy sysselsetting blant de eldste isolert sett vil gi økt uførepensjonering.

Fra 1990 til 2000 økte antall uførepensjonister med drøyt 45 000 personer. Dersom uføreandelene for hvert alderstrinn hadde forblitt på 1990-nivå, ville økningen vært på drøyt 24 000 personer, det vil si at om lag 55 prosent av veksten i uførepensjonering kan ha sammenheng med endret alderssammensetning. I perioden 2000-2004 ble det i overkant av 31 000 flere uførepensjonister. Den hypotetiske økningen forutsatt konstante aldersspesifikke uføreandeler var knapt 28 000 personer, dvs. nesten 90 prosent av den faktiske økningen kan tilskrives endret alderssammensetning. Denne beregnede effekten påvirkes av veksten på rehabiliterings- og attføringspenger i samme periode. Slik at en i perioden fikk en tidsmessig fremskynning av en del uførepensjonering. Den relative økningen i sykefravær og uførepensjonering er imidlertid størst blant de yngre aldersgruppene. Det er vanskelig å gi entydige forklaringer på denne utviklingen.

Helseforhold / helsetilstand

Indikatorer som levealder og dødelighet viser at helsetilstanden i befolkningen totalt sett er blitt bedre. SSBs helse- og levekårsundersøkelser gir informasjon om utviklingen i befolkningens selvopplevde helse. Den egenvurderte helsen har vært tilnærmet uforandret i lang tid. Siden 1980-tallet har andelen som sier de har meget god eller god helse holdt seg på rundt 80 prosent blant voksne. Helse, målt både ved objektive og subjektive indikatorer, kan derfor i seg selv vanskelig bidra til å forklare økningen i sykefravær og uførepensjonering.

Økte forventninger til god helse og en stadig bedre utbygd helsetjeneste kan ha gjort at grensen for hva som anses som akseptable helseproblemer for sykmelding og uførepensjonering er senket både blant arbeidstakere, arbeidsgivere og leger.

Betydningen av arbeidsmiljø og arbeidsvilkår

Arbeidslivet har de senere år gjennomgått store forandringer. Et trekk ved dagens arbeidsliv er at endringer i virksomhetenes rammevilkår, intern organisering og innføring av ny teknologi ikke er noe engangsfenomen, men snarere en permanent utvikling som har skutt fart. Utdanningsnivået har steget og sammen med ny teknologi forandrer det arbeidsprosesser og arbeidsoppgaver. Samtidig antas det at arbeidsorganisering og kjernefunksjoner i mange tradisjonelle bransjer har forblitt uendret, men at konkurranseforhold, eier- og lønnsomhetskrav har endret seg. Det kan bety at tidspress, bemanning og andre forhold har blitt endret, samtidig som de grunnleggende arbeidsoperasjoner utføres på samme måte som tidligere.

Endringer i næringsstruktur har ført til at en større andel nå arbeider i tjenesteytende næringer, noe som krever større tilstedeværelse og oppofrelse fra den enkelte som har direkte kundekontakt.

På den annen side framheves det at den enkelte arbeidstaker nå har større ansvar og større autonomi i sin jobbutførelse enn tidligere, og at arbeidsdagen er blitt mer fleksibel med økte muligheter blant annet for hjemmearbeid. Økt kontroll over egen arbeidssituasjon kan ha en positiv helseeffekt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)[17] påpeker i en gjennomgang av internasjonal forskning om arbeidsmiljøets betydning for helsen at visse psykologiske og sosiale forhold i arbeid kan gi økt risiko for sykdom og uhelse. Følgende forhold går igjen som risikofaktorer for flere ulike helseproblemer:

- Arbeidstid – overtid (mer enn 60 timer per uke fordobler risiko for hjertesykdom)
- Nedbemanning
- Lav kontroll over egen arbeidssituasjon
- Lav sosial støtte
- Kombinasjon av høye kvantitative jobbkrav med lav kontroll og lav sosial støtte
- Manglende belønning (lønn, anerkjennelse, avansement, jobbsikkerhet) som ikke samsvarer med den ansattes anstrengelser (anstrengelse-belønning ubalanse teorien)
- Sosialt klima: Kultur som er lite oppmuntrende og støttende

STAMI refererer til et stort antall studier som peker på at arbeidstakere som jobber overtid, eller har lange/og eller fleksible arbeidsdager har høyere risiko for sykdommer. Andre undersøkelser viser at skift- og nattarbeid kan føre til en rekke helseproblemer hos de ansatte. De vanligste plagene er forstyrrelser av søvnrytmen og mer eller mindre konstant tretthet. På lengre sikt øker også risikoen for ulykker, mageproblemer og hjerte-/karsykdommer. Studier tyder på at fysisk miljø har effekt, men det synes vanskelig å skille mellom hvilke deler av det fysiske miljøet som er viktig. Det synes som om ergonomiske forhold er viktigere enn eksterne miljøfaktorer som temperatur, støv osv.

SSBs levekårsundersøkelser indikerer ikke at det har skjedd noen utvikling i retning større arbeidspress for yrkesaktive sett under ett. Enkeltnæringer som undervisning og helse- og sosialsektoren skiller seg noe ut. Det kan se ut som at særlig helse- og sosialsektoren har hatt et økende arbeidspress over tid.

Nedbemanning, omstillinger og sykefravær/ uførepensjonering

Den positive utviklingen i arbeidsmarkedsindikatorer som sysselsettingsrate og arbeidsledighet forklares blant annet ved høy produktivitet, et velfungerende arbeidsmarked og god omstillingsevne i næringslivet. I en mindre omstillingsdyktig økonomi enn den norske ville kostnadene i form av økt ledighet, uførepensjonering og førtidspensjonering sannsynligvis blitt klart høyere.

Flere studier peker i retning av at det er en sammenheng mellom mobiliteten i arbeidsmarkedet og risikoen for å bli utstøtt fra arbeidslivet. En studie[18] basert på et utvalg store norske foretak i 2000 – 2004 viser for eksempel at bemanningsendringer generelt påvirker sykefraværet. I bedrifter som nedbemanner øker sykefraværet på sikt også blant de som blir igjen i bedriften.

Sammenhengen mellom nedbemanning og utstøting fra arbeidslivet bekreftes av studier som er foretatt ved Statistisk sentralbyrå (SSB), Frischsenteret og Norges handelshøyskole. En studie fra SSB viser at fulltidsansatte som i 1993 arbeidet i bedrifter som ble nedbemannet i perioden 1993 – 1998, hadde 28 prosent høyere sannsynlighet for å være uførepensjonert i 1999 enn sammenlignbare personer som arbeidet i bedrifter som ikke nedbemannet[19]. Studien viser at arbeidstakere ved ned-

[17] Rapport fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI): Arbeidsforhold av betydning for helse. - (2004) EP 2004/131

[18] Rikstrygdeerket. Nedbemanning og sykefravær. Sammenhengen mellom nedbemanning og sykefravær i et utvalg norske foretak i perioden 2. kvartal til 4. kvartal 2004 RTV-rapport 05/06.

[19] SSB, Rege, Telle og Votruba 2005

bemanningsbedriftene hadde svakere inntektsutvikling, dårligere sysselsettingssannsynlighet og høyere dødelighet enn andre.

Tilsvarende analyser for industrisektoren i Norge i perioden 1986 – 2000[20] viser at nedbemanning har langsiktige negative sysselsettingsvirkninger for de arbeidstakerne som utsettes for nedbemanning.

Studien fra Frischsenteret viser at ansatte i helse- sosialsektoren i økende grad utsettes for omorganisering eller nedbemanning gjennom perioden 1992-2000[21], og at dette øker risikoen for langtidsfravær fra arbeidslivet og varig utstøting til ulike trygdeytelser. Omstilling i denne sektoren innebærer sannsynligvis omplassering for den enkelte, og bare i svært få tilfeller er det snakk om oppsigelse. Det kan være at den økte usikkerheten forbundet med omstillingene påvirket helsen i negativ retning.

Disse studiene kan tolkes i retning av at økt innslag av nedbemanning kan ha ført til mer sortering i arbeidslivet.

Arbeidsledighet og sykefravær/uførepensjonering

Deler av veksten i sykefraværet i perioden 1994-2000 kan sannsynligvis knyttes til konjunktursituasjonen med sterk vekst i økonomien og stigende sysselsetting, samtidig som ledigheten sank. Etter år 2000 har en imidlertid ikke kunnet observere noen sterk sammenheng mellom sykefravær og konjunkturutvikling. Sykefraværet økte fram til og med 2003, til tross for økende ledighet i perioden. Mot slutten av 2005 – og særlig de første månedene i 2006 – har sykefraværet på nytt steget, samtidig med en klart økende sysselsetting og redusert arbeidsledighet.

Flere hypoteser er brukt for å forklare sammenhengen mellom utviklingen i sykefraværet og arbeidsledigheten. Disiplineringshypotesen viser til at når ledigheten øker, vil noen arbeidstakere være tilbøyelig til å bli på jobb med beskjedne/moderate helseplager, fordi sjansene for å miste jobben øker. Altså kan økt sannsynlighet for å miste jobben gi utslag i lavere sykefravær gjennom mer disiplinerte arbeidstakere. En alternativ hypotese, sammensetningshypotesen, viser at i oppgangskonjunkturer «åpnes» arbeidsmarkedet for mer marginale grupper med høyere gjennomsnittlig sykefravær. Dette vil isolert sett føre til økt sykefravær per sysselsatt. Forskningen gir lite holdepunkter for at variasjonen i sykefraværet har noe særlig med sammensetningen av arbeidsstyrken å gjøre. De to hypotesene er ikke gjensidig utelukkende, men disiplineringshypotesen synes å ha stor forklaringskraft. En tredje hypotese, belastningshypotesen, har klare likheter med disiplineringshypotesen. Belastningshypotesen viser til at det i oppgangstider er høyere aktivitet i arbeidslivet, ting skjer i et høyere tempo og det stilles nye og høyere krav til den enkelte arbeidstaker, og at dette leder til økt sykefravær.

Forskning og analyser tyder på sammenhenger mellom jobbmuligheter og uføretilgang, men en finner ikke noen klar samvariasjon mellom arbeidsledigheten på nasjonalt nivå og den samlede tilgangen til uførepensjon i perioden 1990-2005. Denne manglende samvariasjonen må sees i lys av at tilgangen er påvirket av en rekke andre forhold enn ledighet, slik som endringer i regelverk, administrativ praksis og endringer i andre pensjons- og stønadsordninger.

Regelendringer m.v. og uføretilgang

Ulike regelverksendringer har bidratt til en redusert vekst eller nedgang i antall mottakere på en ordning, men kan samtidig ha bidratt til en økning i antall mottakere på andre ordninger.

I 1991 ble det innført strengere medisinske krav for rett til uførepensjon. Dette bidro til at antallet nye uførepensjonister gikk ned i 1991 og 1992. I 1994 uttalte Trygderetten i en prinsippkjennelse at det ikke kan kreves varig sykdom som grunnlag for uførepensjon og at likhetshensyn talte mot en snever avgrensning av lidelser uten «objektive diagnostiske funn». På bakgrunn av Trygderettens kjennelse ble reglene endret i 1995. Disse lovendringene førte til en viss liberalisering i tildelingspraksis og en økning i antall nye mottakere av uførepensjon. I 1993 ble varigheten på rehabiliteringspenger begrenset til ett år som hovedregel. Tidsbegrensningen bidro til økning i antall nye mottakere av uførepensjon i 1994 og 1995. I 2000 ble attføringskravene før tilståelse av ev uførepensjon skjerpet og i 2001 ble det innført en liberalisering av tidsbegrensningen på rehabiliteringspenger. Samlet bidro dette til en redusert vekst i antall nye mottakere av uførepensjon, samtidig som antall mottakere av attføringspenger og rehabiliteringspenger gikk opp. Økningen kom i alle aldersgrupper, men mest blant de over 44 år. Analyser viser ingen markante endringer i overgang til jobb eller uførepensjon, men attføringsperi-

[20] NHH, Huttunen, Møen og Salvanes *(Ikke publisert, basert på et foreløpig utkast)*
[21] Fevang, Elisabeth og Knut Røed, 2005: Omstillinger og nedbemanninger blant pleiere en belastning for Folketrygden?

odene er blitt markant lengre. Økningen kom i alle aldersgrupper, men mest blant de over 44 år. Analyser viser ingen markante endringer i overgang til jobb eller uførepensjon, men attføringsperiodene er blitt markant lengre. I 2004 ble det igjen innført en innstramming i varigheten på rehabiliteringspenger, samtidig ble det innført krav om at attføring skal vurderes tidligere. Dette bidro til en nedgang i antall mottakere på rehabiliteringspenger, samtidig som antall mottakere av attføringspenger økte. Endret stønadsperiode for mottak av rehabiliteringspenger bidro også til en økt tilgang til uføreytelser i 2004 og 2005.

Det har vært relativt små forandringer i kompensasjonsnivået i ordningene de siste årene. Det er derfor vanskelig å forklare veksten i de helserelaterte ordningene med endringer i de økonomiske insentivene. Det er også metodisk vanskelig å dokumentere hvor sterkt slike insentiver virker. Det vises for øvrig til kapittel 8 der ulike stønadsordninger og skattesystem er sett i sammenheng.

Normer og holdninger til trygd og arbeid

Det er vanlig å peke på mulige endringer i normer og holdninger som en forklaring på den sterke veksten i sykefravær og uførepensjonering. Sykefravær og uførepensjonering har en vesentlig medisinsk komponent, samtidig vil individets, bedriftens, legens og saksbehandlerne i trygdeetatens holdninger kunne ha betydning for utfallet.

Sett i forhold til tidsbruksundersøkelser er det ikke noe som viser en generell svekkelse av arbeidsorienteringen i befolkningen over de siste tiårene. Tidsbruksundersøkelsen fra 2000 viser at det fra 1971 til 2000 har vært en jevn økning i andelen kvinner som utfører inntektsgivende arbeid per dag, mens det for menn har vært en mindre markant utvikling i motsatt retning. Færre kvinner og flere menn jobber i dag deltid enn for ti år siden. Av de 43 pst. deltidsarbeidende kvinnene er det mange som ønsker å jobbe mer.

Tidsbruksundersøkelsen viser også at vi bruker betydelig mindre tid til husholdsarbeid og mer til fritidsaktiviteter nå enn tidligere. Den samlede tid brukt til inntektsgivende arbeid og husarbeid har ikke økt siden tidlig på 1990-tallet. Spørreundersøkelser viser at andelen som ønsker mer fritid har økt gjennom hele 1990-tallet. Andelen som vil arbeide mer, har gått ned.[22] Fritiden synes nå å spille en viktigere rolle for selvrealisering enn før.[23] Imidlertid viser undersøkelser at det er de med høy utdanning som har mest aktiv fritid[24], og disse arbeider også mer. Mange med høy utdanning oppgir også jobb som en kilde til selvrealisering.

Endringer i levekår og familiemønstre og konsekvenser for helsen

Det hevdes at økningen i samlivsbrudd kan bidra til å forklare noe av veksten i uførepensjoneringen de senere tiårene. Generelt er det høyere tilbøyelighet til å bli ufør blant skilte enn blant ikke skilte. Det er imidlertid usikkert hvor mye av forskjellen i uførhet mellom gifte og skilte som kan tilskrives seleksjon inn i og ut av ekteskap av personer som disponerer for uførepensjon, og i hvor stor grad det å oppleve samlivsbrudd isolert sett øker risikoen for sykefravær/uførepensjonering. Å bli skilt kan ha ulike effekter på helse og uførhet. For det første kan selve skilsmissen være en traumatisk hendelse som har negative helseeffekter på kort og lang sikt. For det andre kan det tenkes at ekteskap eller samboerskap kan ha gunstige helsefremmende effekter og styrker individets muligheter til å ta vare på seg selv.

Samlet sett viser studier at økning i antall samlivsbrudd kan bidra noe til økningen i sykefravær og uførepensjonering over tid.

3.8 Familieytelser

3.8.1 Ytelser til enslige forsørgere

Ved utgangen av 2005 mottok ca 27 000 personer overgangsstønad. En omlegging av stønadsordningen for enslige forsørgere i 1998 – og regelendringene i påfølgende år – har bidratt til nedgang i samlet antall eneforsørgere med overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn fra nærmere 60 000 personer i 1998 til i overkant av 40 000 personer i 2005.

Nedgangen i antallet som mottok overgangsstønad (alene eller med stønad til barnetilsyn) kom i særlig grad fra 2001 da overgangsreglene opphørte. Andelen eneforsørgere med overgangsstønad som hadde omsorg for barn under 3 år var ca. 40 prosent av samlet antall mottakere av overgangsstønad ved utgangen av 2005. De øvrige 60 prosent hadde barn over 3 år og de fleste av disse, over 90 prosent, var i yrkesrettet aktivitet [25]. Om

[22] Kitterød, R. (1999): Tidsbruk, tidspress og tidsprioriteringer. Hvor travelt har vi det egentlig? Samfunnsspeilet nr. 4

[23] Frønes, I. (2005) Annerledeslandet. Oslo: Gyldendal Akademiske

[24] Vaage (2001): Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000. Statistiske analyser 52. Statistisk sentralbyrå

lag 50 prosent av de med barn under 3 år er i yrkesrettet aktivitet.

Gjennomsnittlig varighet på overgangsstønad er vel 2 år. Varigheten på stønad øker jo svakere tilknytningen til arbeidsmarkedet var før en ble enslig forsørger. Varighet på stønad er også gjennomgående høyere blant ugifte enn blant skilte/separerte. Den gjennomsnittlige alderen for mottakere av overgangsstønad er 31 år.

En analyse[26] viser at i underkant av halvparten av alle mottakere av overgangsstønad som avsluttet stønadsperioden i løpet av årene 1998-2003 var i arbeid etter ett år. Halvparten av disse, var i heltidsarbeid. Av gruppen enslige forsørgere helt uten arbeidserfaring før mottak av overgangsstønad er det mellom 50 og 60 prosent som ikke har pensjonsgivende inntekt etter avsluttet overgangsstønad. Relativt mange er under utdanning, men andelen har sunket de siste årene. Andelen arbeidssøkere etter avsluttet overgangsstønad etter 2001 er ca. 20 prosent. Noen går også over på rehabiliteringspenger (ca 4 prosent) eller yrkesrettet attføring (3-5 prosent). Andelen som er tilstått uførepensjon etter overgangsstønad er relativt liten (ca 1-2 prosent), men med svak økning over tid. Relativt mange har sosialhjelp etter avgang fra overgangsstønad (ca 9-12 prosent), men andelen synker over tid. Blant de uten tidligere yrkeserfaring, er andelen med sosialhjelp vesentlig høyere. Andel enslige forsørgere med overgangsstønad som har sosialhjelp ved siden av er gått ned de senere år.

Enslige forsørgere har i gjennomsnitt lavere utdanningsnivå, yrkesdeltakelse og dårligere økonomi enn gifte/samboende foreldre, men er til gjengjeld i større grad under utdanning. Gruppen er imidlertid svært heterogen. Hvilken livssituasjon den enkelte er i på det tidspunkt hun/han blir eneforsørger, har stor betydning for hvordan vedkommende tilpasser seg situasjonen som aleneforsørger.

3.8.2 Mottakere av fødsels- og adopsjonspenger (foreldrepenger[27])

Fødsels- og adopsjonspengeordningen skal sikre inntekt til foreldre som er midlertidig ute av arbeid på grunn av fødsel og adopsjon. Dagens stønads- og permisjonsregler er sentrale for å sikre yrkestilknytning for småbarnsforeldre ved å legge til rette for å kombinere yrkesaktivitet og omsorg for små barn.

Fødsels- og adopsjonspenger (foreldrepenger) skiller seg fra andre midlertidige ytelser ved at årsaken til behovet for inntektssikring (fødsler og adopsjon) er noe samfunnet ønsker og vil stimulere til. Stønadsperioden er fast (fra 1. juli 2006 44/54 uker), og foreldre forventes å være ute av yrkeslivet i dette tidsrommet. Det er ingen målsetting å begrense omfanget av den enkeltes uttak og få stønadsmottakeren tilbake til jobb på et tidligere tidspunkt. Det er imidlertid et viktig mål at mor og far i større utstrekning enn i dag skal dele stønadsperioden seg i mellom. Det er også fastsatt enklere regler for gradert uttak av foreldrepenger i kombinasjon med deltidsarbeid for foreldre som ønsker å begynne i arbeid før stønadsperioden er avsluttet. Mottakere av fødsels- og adopsjonspenger (foreldrepenger) kan normalt ikke sies å være i utkanten av eller på vei ut av arbeidsmarkedet, og de er derfor heller ikke i målgruppen for ulike tiltak for å sikre rask tilbakeføring til yrkeslivet.

Kvinner som ikke har opptjent rett til fødsels- og adopsjonspenger (foreldrepenger) gjennom yrkesaktivitet i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til, har rett til en engangsstønad på kr 33 584 (2006). I 2004 var det ca 12 400 kvinner (22 prosent) som mottok engangsstønad.

3.9 Forekomst av og utvikling i lavinntekt

Det er en sterk sammenheng mellom manglende og svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lavinntekt, og det er klare forskjeller i inntekt og levekår mellom yrkesaktive og personer uten arbeid.

Personer som tilhører en husholdning uten yrkesaktive har en høy forekomst av vedvarende lavinntekt[28]. Også personer med sporadisk tilknytning til arbeidslivet har stor sannsynlighet for vedvarende lavinntekt. Personer i husholdninger der hovedinntektstakeren er langtidsledig[29] har betydelig høyere forekomst av lavinntekt enn andre.

Svak eller manglende arbeidsmarkedstilknyt-

[25] Med aktive stønadsmottakere menes dem som er i arbeid med redusert overgangsstønad og/eller bare stønad til barnetilsyn med inntekt over 1.5 ganger grunnbeløpet eller under utdanning

[26] Rikstrygdeverket. Overgangsstønad - Hva skjedde med de som mistet retten til overgangsstønad pga endringer i vilkårene 1. januar 1998? RTV-rapport 02/04.

[27] Med virkning fra 1. januar 2007 erstattes betegnelsen fødsels- og adopsjonspenger med foreldrepenger.

[28] Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005. SSB, Rapporter 2006/3

[29] Arbeidsledig i minst seks måneder

ning og langvarig lav inntekt er risikofaktorer for fattigdom.

Innvandrere er sterkt overrepresentert blant personer med langvarig lav inntekt. Det gjelder i særlig grad ikke-vestlige innvandrere, men også innvandrere fra vestlige land har en høyere forekomst av lavinntekt enn etniske nordmenn.

Hvis vi måler økonomisk utsatthet ved å se på andelen personer som tilhører husholdninger som mottar sosialhjelp og bostøtte, finner vi at ikke-vestlige innvandrere er klart overrepresentert.

3.10 Oppsummering

Et betydelig antall personer i yrkesaktiv alder er til enhver tid borte fra arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale forhold. Det meste av veksten i antall personer som mottar slike ytelser de senere årene har skjedd i form av økt sykefravær og uførepensjonering. Dette er en betydelig utfordring. Særlig alvorlig er det store omfanget av uførepensjonering, ikke minst i yngre aldersgrupper, fordi det stiller personer varig utenfor arbeidslivet.

Arbeidsledigheten har gått ned den senere tiden, og de aller fleste som blir ledige kommer relativt raskt tilbake i arbeid. Samtidig har andelen langtidsledige med en sammenhengende ledighetsperiode på over et halvt år gått litt opp. Ti prosent har vært ledige i over ett år. Undersøkelser viser at personer med svært langvarig ledighet oftere har helsemessige og/eller sosiale problemer.

I de senere årene har antall sosialhjelpsmottakere ligget stabilt. Om lag halvparten var i 2005 langtidsmottakere med en sammenhengende stønadsperiode på over ½ år. I underkant av halvparten av langtidsmottakerne hadde sosialhjelp som hovedinntekt. Arbeidslivstilknytningen for denne gruppen er lav. Mange langtidsmottakere av sosialhjelp har relativt omfattende helseproblemer, særlig psykiske plager. Personer som mottar sosialhjelp i ung alder har større problemer på arbeidsmarkedet senere i livet enn andre grupper.

Antallet som mottar ulike helserelaterte ytelser har økt betydelig over lengre tid. Sykefraværet ser nå ut til å øke igjen. Også varigheten av fraværene ser ut til å øke. Den relative veksten i helserelaterte ytelser har vært særlig høy i de yngste aldersgruppene, men gjør seg gjeldende i alle aldersgrupper, bortsett fra de eldste yrkesaktive, som i økende grad går over på AFP.

Mange som uførepensjoneres har en lang stønadshistorie bak seg, og har vært inn og ut av ulike trygdeordninger og sosialhjelp i flere år før uføretidspunktet. Det er en sterk sammenheng mellom lengden på den passive stønadsperioden og varig arbeidslivstilknytning. Dette kan skyldes seleksjon, men det er også grunn til å anta at lange perioder med trygdeytelser fører til redusert mestring og motivasjon, og som følge av dette til redusert arbeidsevne. Det er et betydelig problem at mange mottar midlertidige sykdomsrelaterte stønader eller økonomisk sosialhjelp i lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn. En del har svært sammensatte stønadsforløp, ofte med tilbakefall og flere stønadsperioder på samme ytelse. En generell konklusjon som kan trekkes fra analysene er at oppfølging og attføring i mange tilfeller synes å bli satt i verk for sent i prosessen og er for lite koordinert.

De som starter et stønadsforløp som følge av et sosialt problem (økonomisk sosialhjelp) synes å ha større problemer med å komme i arbeid sammenlignet med de som kommer inn i stønadssystemet på grunn av arbeidsledighet (dagpenger) eller et helseproblem (sykepenger). De som starter et stønadsforløp med sosialhjelp er gjennomgående yngre og har mindre yrkeserfaring enn de som i utgangspunktet har et ledighets- eller et helseproblem. Mottakere av økonomisk sosialhjelp kjennetegnes ofte av langvarige og sammensatte stønadsforløp. For denne gruppen tar det også lengst tid før ordinære arbeidsmarkedstiltak og attføring iverksettes.

De som begynner et stønadsforløp med sykepenger har på den annen side større sannsynlighet for å ende opp med uførepensjon enn de som starter med arbeidsledighet eller et sosialt problem.

Det er ellers betydelig grad av usikkerhet knyttet til videre forløp etter iverksetting av attføring. Mange går tilbake til nye utredninger eller nye runder med midlertidige stønader. I tillegg til sen iverksetting av tiltak er dette en viktig forklaring på langvarige stønadsforløp.

Forbruket av livsoppholdsytelser varierer etter individuelle kjennetegn og sosial status mv. Kvinner har høyere sykefravær enn menn, også ved kontroll for svangerskapsrelatert sykdom. Det er klare kjønnsforskjeller i bruk av attføringstiltak.

Langtids sosialhjelpsmottakere skiller seg fra befolkningen for øvrig ved at yngre aldersgrupper og ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert, de har et lavere utdanningsnivå, og det er en overvekt av menn.

Sannsynligheten for å bli uførepensjonert er

større for kvinner enn for menn, den øker med stigende alder og er høyere blant innvandrere fra Nord-Afrika og Midt-Østen enn blant andre innvandrergrupper og etniske nordmenn. Sannsynligheten for uførepensjonering er også høyere blant de med lav utdanning enn blant de med høyere utdanning, og er spesielt høy i enkelte tjenesteytende yrker.

Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de hyppigst forekommende diagnosegruppene innenfor de helserelaterte ordningene. Psykiske problemer sammen med problemer knyttet til rusmiddelmisbruk ligger ofte til grunn for behovet for økonomisk sosialhjelp. Det har vært en markant vekst i andelen sykefraværstilfeller med en psykisk diagnose de senere årene. Det er grunn til å tro at rusmiddelmisbruk er en årsak til sykefravær og uførhet som i mange tilfeller skjules bak mer sosialt akseptable diagnoser.

Det finnes ingen entydig forklaring på den betydelige veksten i helserelaterte ytelser som en har hatt i Norge de senere årene. Aldring av befolkningen i yrkesaktiv alder tilsier isolert sett flere uførepensjonister, og bidrar i relativt stor grad til å forklare den økningen en har sett de senere årene. Men også kontrollert for alder har uførhet og sykefravær økt betraktelig. Økningen har videre kommet på tross av at det ikke er tegn som tyder på noen klar svekkelse i befolkningens helsetilstand.

Regelendringer, skjerpede krav både til leger, arbeidsgiverne og den enkelte stønadsmottaker, mer bruk av aktive tiltak og attføring mv har påvirket forbruket av livsoppholdsytelser i ulik grad. Samtidig kan en se en tendens til forflytning av problemer fra ett område til et annet dersom det ikke skjer en koordinert og samtidig innsats på flere områder.

Forholdet mellom helse og trygdeforbruk er også avhengig av hva som skjer i arbeidslivet. Den sterke veksten i sykefravær og uførepensjonering blant kvinner må bl.a. ses på bakgrunn økningen i kvinners yrkesdeltakelse. Videre er det grunn til å anta at økt omstillingstakt i økonomi og arbeidsliv har medført helsemessige og andre belastninger for flere arbeidstakere enn før og trolig har bidratt til økt uførepensjonering. Arbeidsmiljøfaktorer, både fysiske og psykososiale faktorer, synes i hovedtrekk å ha endret seg relativt lite. Også endringer i familiemønstre med økning i antall samlivsbrudd kan ha hatt en viss betydning for vekst i sykefravær og uførepensjonering.

Veksten i antallet personer med livsoppholdsytelser kan dermed reflektere grunnleggende verdi- og holdningsmessige endringer i samfunnet og synes å ha sammenheng med utviklingstrekk både i arbeidsliv, i familiemønstre, i organisering og innretning av det samlete velferdstilbudet og i samspillet mellom dem. Resultatene fra analysene kan tyde på at det samlede velferdstilbudet ikke er godt nok innrettet i forhold til behovet for bistand blant enkelte grupper, og at det ikke i tilstrekkelig grad ivaretar og fremmer målet om arbeid.

4 Nærmere om situasjonen for innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne

4.1 Nærmere om situasjonen for innvandrere

Regjeringen foreslår i denne meldingen virkemidler for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet. Omtalen av de utfordringer som eksisterer for å styrke sysselsettingen av personer med innvandrerbakgrunn får større vekt, enn omtalen av den viktige ressursen innvandrerbefolkningen representerer både for norsk samfunnsliv og arbeidsliv.

4.1.1 Status i dag

Innvandrerbefolkningen

Innvandrerbefolkningen i Norge utgjorde ved inngangen til 2006 ca. 387 000 personer, noe som tilsvarer 8,3 prosent av befolkningen.

Innvandrerbefolkningen har økt jevnt de siste 25 årene, med en særlig økning blant personer fra ikke-vestlige land. I 1970 utgjorde innvandrere fra ikke-vestlige land i underkant av 20 prosent av en innvandrerbefolkning på om lag 60 000. Ved inngangen til 2006 hadde 74 prosent av innvandrerbefolkningen ikke-vestlig bakgrunn. I innvandrerbefolkningen totalt sett er det flest personer fra Pakistan, etterfulgt av personer fra Sverige, Irak, Danmark, Vietnam og Somalia. Det er relativt mange unge voksne sammenlignet med resten av befolkningen.

En stor del av innvandringen til Norge består av flyktninger. Det bodde om lag 117 000 personer med flyktningbakgrunn i Norge ved inngangen til 2006. Ca. 89 000 av disse var flyktninger, mens 28 000 var familiegjenforente til flyktninger. Antallet flyktninger tilsvarte 2,5 prosent av den totale folkemengden. Ca. 25 prosent av flyktningene er fra Øst-Europa, mens 74 prosent kommer fra øvrige ikke-vestlige land. De største flyktninggruppene har bakgrunn fra Irak, Somalia, Bosnia-Hercegovina, Iran og Vietnam.

En større del av innvandringen til Norge består av familieinnvandring. Fra 2001 til 2005 har antallet tillatelser til familieinnvandring variert mellom 10 469 i 2003 til 13 035 i 2005. Det er relevant å vise til at ca. 40 prosent av de som fikk familieinnvandringstillatelse i 2005 ble forent med en norsk eller nordisk statsborger, hovedsakelig som ektefelle. Dette omfatter også personer der den herboende parten tidligere hadde et annet statsborgerskap enn norsk. Ca. 12 prosent ble forent med personer som har flyktningbakgrunn. Ca. 22 prosent ble forent med en arbeidsinnvandrer.[1]

Boks 4.1 Begrepsliste

Innvandrere: Begrepet brukes om personer som selv har innvandret til Norge og som har to foreldre som er født i utlandet, også kalt førstegenerasjonsinnvandrere.

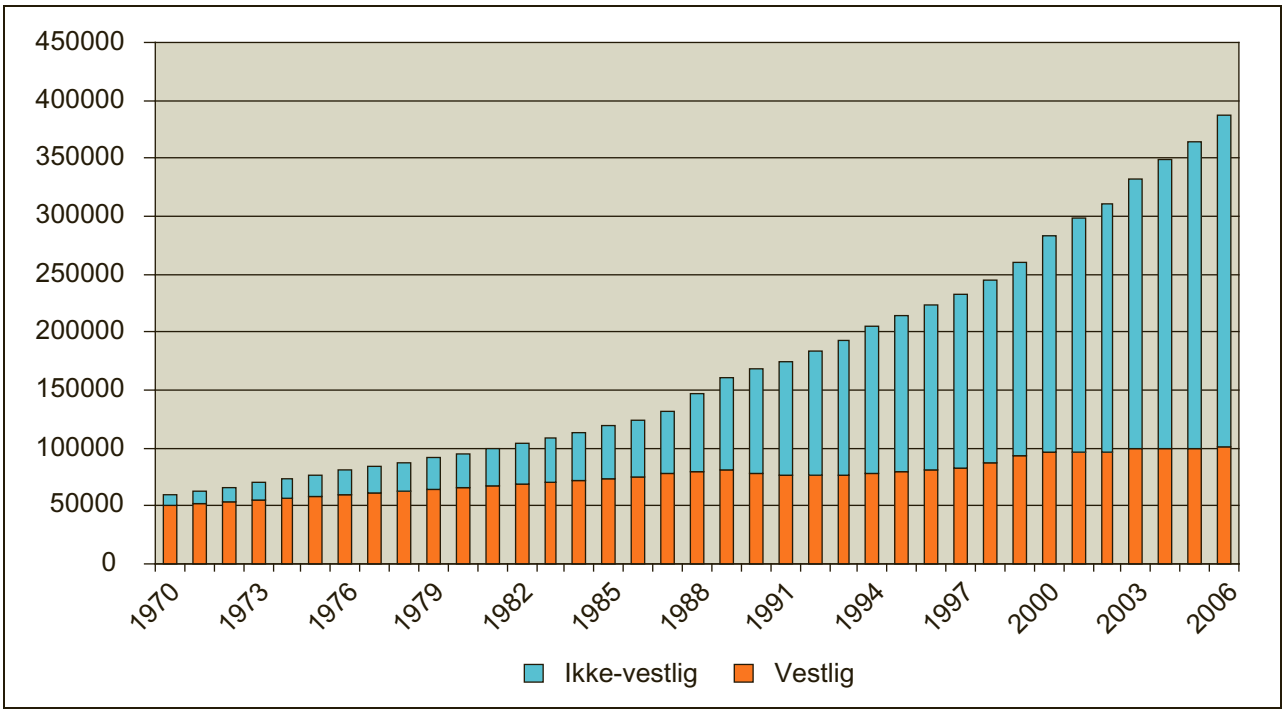
Etterkommere: Begrepet brukes om personer som er født i Norge og som har to foreldre som er født i utlandet.

Innvandrerbefolkningen: Begrepet viser til summen av innvandrere og etterkommere, også betegnet som personer med innvandrerbakgrunn.

Flyktning: Begrepet brukes om person som enten har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig beskyttelse, enten personen har kommet som asylsøker eller som overføringsflyktning. Familiegjenforente til disse blir også omtalt som flyktninger.

Ikke-vestlige land viser til Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa. Blant annet som følge av innlemmelsen av flere østeuropeiske land i EU blir denne definisjonen av ikke-vestlige land til dels problematisk. Den beholdes imidlertid her for å kunne bruke tilgjengelig statistisk materiale. Når det underliggende materiale som brukes i denne meldingen tillater det, skiller vi mellom de nye EU-landene fra Øst-Europa og Øst-Europa for øvrig.

[1] UDI, Tall og fakta 2005



Figur 4.1 Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn 1970-2006.

Kilde: SSB.

Mange innvandrere har kort botid i landet. Ca 100 000 personer har innvandret mellom 2001 og 2005. Ca. 36 000 av disse kommer fra land i Asia, ca. 16 000 fra land i Afrika, og ca. 3 000 fra land i Sør- og Mellom-Amerika. Ca. 22 000 kommer fra land i Øst-Europa, mens de resterende ca. 23 000 kommer fra Vest-Europa og Norden, Nord-Amerika og Oseania.

Framskrivinger av innvandrerbefolkningen som Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført, tyder på vekst i innvandrerbefolkningen fram til 2060[2]. Størrelsen på innvandrerbefolkningen framover er svært usikker, blant annet fordi det er vanskelig å forutsi nivået på den framtidige nettoinnvandringen.

Sysselsetting

Blant innvandrere gikk andelen sysselsatte opp fra 56,6 prosent i 4. kvartal 2004 til 57,5 prosent i 4. kvartal 2005. I hele befolkningen var det en marginal økning fra 69,3 til 69,4 prosent i samme periode.[3]

Lavere sysselsetting blant innvandrere sammenliknet med befolkningen totalt ser ut til å være en vedvarende tendens. Det går et klart skille mellom innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra ikke-vestlige land når det gjelder sysselsettingsandeler.

Ser vi på enkeltland, kommer det fram flere ikke-vestlige nasjonaliteter med en sysselsettingsprosent som ligger tett opp til et vestlig nivå. For

[2] SSB 2005, Framskriving av innvandrerbefolkningen, 2005-2060.

[3] SSB. Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2005

Tabell 4.1 Sysselsetting i befolkningen 16-74 og for førstegenerasjonsinnvandrere i prosent av populasjonen i hver gruppe – 1999–2004*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Befolkningen totalt	61.3	61.1	60.8	70.1	69.4	69.3	69,4
1. gen. innvandrere	50.9	50.9	51.3	57.5	56.6	56.6	57,5

* Sysselsettingstallene frem til 2001 inkluderer bare arbeidstakere. Fra 2002 er også korttids sysselsatte og selvstendig næringsdrivende inkludert. Dette bidrar til høyere tall fra 2002.

Kilde: SSB.

eksempel hadde innvandrere fra land som Chile, Filippinene, Ghana, Sri Lanka, Romania og Kroatia en sysselsettingsandel på godt over 60 prosent. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra Somalia og Afghanistan med henholdsvis 28,2 og 34 prosent. Sysselsettingen stiger markant etter fire års botid i Norge.

Mens hele den yrkesaktive befolkningen hadde en andel sysselsatte i hotell- og restaurantnæringen på 3,3 prosent i 2005, var den tilsvarende andelen for ikke-vestlige innvandrere 12 prosent. Når det gjelder rengjøringsvirksomhet, finner vi en enda skjevere fordeling, henholdsvis 0,8 kontra 6,3 prosent. Det er høyest andel lønnstakere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i privat sektor, med 5,1 prosent. Kommunal og fylkeskommunal sektor hadde 4,5 prosent, mens staten hadde 3,4 prosent ikke-vestlige arbeidstakere.

Arbeidsledighet

Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere gikk ned fra 9 prosent i 2. kvartal 2005 til 7,3 prosent i 2. kvartal 2006. I befolkningen ellers gikk den registrerte ledigheten ned fra 2,9 til 2,1 prosent. Innvandrere har en ledighetsprosent som er tre ganger så høy som befolkningen for øvrig. Denne forskjellen har ikke endret seg siste år. Ser vi på enkelte ikke-vestlige innvandrergrupper, kommer det fram forskjeller i ledighet. Den høyeste ledigheten finner vi blant innvandrere fra Afrika som hadde en ledighet på 15 prosent. Ellers var det blant innvandrere fra Asia 10 prosent ledige, fra Øst-Europa (utenom EU) 8,9 prosent og fra Latin-Amerika 8 prosent. Innvandrere fra de vesteuropeiske landene og Norden ligger mye lavere med en ledighet på henholdsvis 2,5 og 2,8 prosent.

Personer utenfor arbeidsstyrken

Ifølge tall fra SSB var det per 4. kvartal 2004 om lag 98 820 innvandrere utenfor arbeidsstyrken. Om lag 77 prosent av disse kom fra ikke-vestlige land. Om lag halvparten av den samlede gruppen mangler det opplysninger om. Det er grunn til å tro at flere i denne gruppen ønsker seg arbeid, men at de av forskjellige grunner ikke har meldt seg arbeidsledig. Det kan blant annet skyldes at de har behov for kvalifisering eller utdanning for å komme seg i arbeid. Det store antallet innvandrere utenfor arbeidsstyrken som det ikke er registrert opplysninger om, indikerer at det kan være et stort behov for oppfølging og tiltak for å sikre at de kommer i arbeid eller utdanning.

Innvandrebefolkningen og økonomisk utsatthet

Når vi måler økonomisk utsatthet ved å se på andelen personer som tilhører husholdninger som mottar sosialhjelp og bostøtte, finner vi at ikke-vestlige innvandrere og deres etterkommere er klart overrepresentert i forhold til hele befolkningen.[4] I 2003 var det fem ganger mer sannsynlig for en ikke-vestlig innvandrer å motta sosialhjelp, sammenliknet med befolkningen totalt. Andelen personer som mottok sosialhjelp i 2003 utgjør 30 prosent for ikke-vestlige innvandrere og 41 prosent for flyktninger. Tilsvarende tall for alle innvandrere var 21 prosent og for hele befolkningen 6 prosent.

Andelen personer som mottok bostøtte utgjorde 22 prosent blant ikke-vestlige innvandrere i 2003, og 32 prosent blant flyktninger. Tilsvarende tall for alle innvandrere var 16 prosent og for hele befolkningen 5 prosent. Å motta både sosialhjelp og bostøtte var åtte ganger mer sannsynlig for en innvandrer med ikke-vestlig bakgrunn, sammenliknet med befolkningen totalt. Blant flyktninger mottok nesten hver fjerde både sosialhjelp og bostøtte i 2003.

Ikke-vestlige innvandrere er kjennetegnet av at mange tilhører lavinntektsgruppen. Det henger nært sammen med manglende yrkestilknytning. 74 prosent av ikke-vestlige innvandrere i lavinntektsgruppen tilhørte en husholdning uten noen med tilknytning til yrkeslivet i 2003.

I 2004 hadde 6 prosent av innvandrere i alderen 18-67 år bosatt i Norge uførepensjon, mens tilsvarende andel for hele befolkningen var på 10 prosent[5]. Uføreandelen blant innvandrere øker sterkt med alder og botid. Innvandrere med uførepensjon er gjennomgående yngre enn uførepensjonister generelt, og det er flere menn enn kvinner. Innvandrere med uførepensjon ser ut til å ha dårligere økonomiske kår enn andre uførepensjonister. Full uføregrad forekommer oftere blant innvandrere med uførepensjon enn blant andre uførepensjonister.[6]

---

[4] SSB rapporter 2006/3 Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005

[5] Offisiell statistikk har ikke opplysninger om andel innvandrere blant de ca. 2 100 personer som mottar foreløpig uførestønad og de ca. 8 500 personer som mottar tidsbegrenset uførestønad.

[6] SSB, Rapport 2006/24, Grete Dahl og Sandra Lien, Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstønad blant innvandrere

4.1.2 Eksisterende ordninger og tiltak

De siste årene har en stor gruppe mennesker til enhver tid bodd i Norge i kortere enn fem år. De som er nyankomne møter ofte helt andre utfordringer enn innvandrere med lengre botid i landet, og befolkningen for øvrig.

Integreringspolitikken omhandler tilrettelegging og tiltak for at nyankomne innvandrere skal kunne inkluderes og delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og rett og plikt til norskopplæring er viktige elementer i integreringspolitikken. Inkluderingspolitikken handler på sin side om å organisere samfunnet slik at alle får like muligheter uavhengig av bakgrunn, religiøs tilknytning, eller foreldrenes fødeland. Tiltak mot rasisme og diskriminering, tiltak for et inkluderende arbeidsliv og tilpasning av tjenester til et flerkulturelt samfunn er viktige elementer i inkluderingspolitikken.

Introduksjonsordningen for nyankomne

Introduksjonsloven regulerer en ordning der deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir deltakeren rett til en bestemt ytelse til livsopphold, introduksjonsstønad. Målgruppen for loven er nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering. Hovedgruppen er nyankomne flyktninger, overføringsflyktninger, personer med kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon og personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag på grunnlag av søknad om asyl. I tillegg inngår familiemedlemmer til disse gruppene.

Formålet er blant annet å vri inntektssikringen fra passiv sosialstønad til aktive kvalifiseringstiltak, som skal gi en rask overgang til arbeid og/eller utdanning. Kartlegging av kompetanse, individuell plan, tett oppfølging, heldagsbeskjeftigelse med mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis er noen av elementene i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering og kan vare inntil to år. Målet med introduksjonsprogrammet skal være å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Den som deltar i programmet har krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden er satt til 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) (kr 125 784 per 1. mai 2006) på årsbasis. Ved illegitimt fravær reduseres ytelsen tilsvarende fraværet.

Introduksjonsordningen markerer et veiskille i norsk integreringspolitikk. Her er det et uttalt mål å ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og tilby kvalifisering som er individuelt tilpasset den enkeltes behov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet igangsatte i juni 2006 en evaluering av introduksjonsordningen. Resultatene fra evalueringen vil foreligge høsten 2007. En foreløpig statusrapport fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser at om lag 10 000 nyankomne innvandrere har deltatt på introduksjonsprogram i perioden fra 1. september 2004 til 1. oktober 2006. Av disse er 64 prosent fortsatt deltakere, mens 36 prosent har avsluttet programmet. Av de som har avsluttet programmet har 34 prosent gått over i arbeid og 19 prosent i utdanning, til sammen 53 prosent, mens 34 prosent var registrerte arbeidssøkere ved programslutt. 5 prosent avsluttet sitt program av helsemessige årsaker og 7 prosent hadde permisjon fra programmet per 1. oktober 2006.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Fra og med 1. september 2005 er det gjennom bestemmelser i introduksjonsloven innført rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere mellom 16 og 67 år. Kommunene er pålagt en plikt til å gi slik opplæring. Voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse, har rett og/eller plikt til 300 timer opplæring i norsk samfunnskunnskap, 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området samt deres familiemedlemmer har plikt til å delta i 300 timer opplæring, uten rett til gratis opplæring. Flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, personer som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon samt familiemedlemmene til de nevnte gruppene, har rett og plikt til å delta i 300 timer gratis norskopplæring. Rett og plikt til norskopplæring gjelder også familiegjenforening til norske og nordiske borgere bosatt i Norge. EØS-/EFTA-borgere har verken rett eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunene har plikt til å tilby den enkelte som omfattes av rett til opplæring inntil 2700 timer ytterligere opplæring hvis vedkommende

trenger det. Opplæring ut over 300 timer er ikke en rett for den enkelte. Kommunene kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å avgjøre om det er behov for ytterligere norskopplæring. Kommunens plikt til å tilby opplæring varer i fem år fra vedkommende fikk oppholds- eller arbeidstillatelse eller kom til landet. Den enkeltes plikt til deltakelse gjelder til 300 timer er gjennomført. Opplæringen (300 timer) må gjennomføres i løpet av de tre første årene i Norge hvis den skal være gratis for deltakeren. Gjennomførte 300 timer norskopplæring eller dokumentasjon på tilfredsstillende ferdigheter i norsk er en forutsetning for å få bosettingstillatelse (permanent opphold) og statsborgerskap. Ordningen med rett og/eller plikt til norskopplæring gjelder personer som er kommet til landet etter 1. september 2005. De som er kommet før denne dato får oppplæring i norsk og samfunnskunnskap etter gammel ordning, i en overgangsperiode på fem år etter at det nye regelverket ble innført.

Ny sjanse

Ny sjanse er forsøk med lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og derfor er avhengig av sosialhjelp. Prosjektene legger vekt på kvalifisering og formidling til ordinært arbeid for personer med behov for grunnleggende kvalifisering. I 2006 er 20 mill. kroner fordelt på 24 prosjekter i 10 kommuner, herav 15 prosjekter i Oslo. Satsingen er en videreføring fra 2005, hvor 10 millioner kroner ble fordelt på 13 prosjekter i 7 kommuner. En foreløpig erfaringsoppsummering av prosjektvirksomheten i 2005 tyder på at spesielt kvinner er tjent med ordningen og at norskopplæring i kombinasjon med praksisplass ser ut til å gi gode resultater.

Arbeids- og velferdsetatens tiltak

Innvandrere er en prioritert målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken. Per 2. kvartal 2006 var 31 prosent av alle deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak innvandrere. Til sammenligning utgjorde innvandrere 22 prosent av alle de registrerte ledige. Arbeids- og velferdsetaten har et bredt spekter av tiltak som kan tilbys ut fra en vurdering av den enkeltes forutsetninger og behov samt situasjonen på arbeidsmarkedet. Arbeids- og velferdsetaten har også en egen enhet, NAV Intro, med spesiell kompetanse på innvandrere og arbeidsmarkedet. NAV Intro finnes i Oslo, Trondheim, Kristiansand og Bergen, og bistår blant annet NAV lokalt i forhold til veiledning, kompetanseavklaring, utarbeidelse av handlingsplaner, norsktesting, tilrettelegging og gjennomføring av kvalifisering, oppfølging og jobbsøking.

Flertallet av innvandrerne som deltar på arbeidsmarkedstiltak kommer fra ikke-vestlige land. Selv om det blant ledige innvandrere er flere menn enn kvinner, er kvinnene i flertall når det gjelder deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Om lag halvparten av innvandrerkvinnene som deltar på tiltak har bakgrunn fra Asia, og om lag en fjerdedel kommer fra Øst-Europa. Nær 40 prosent av innvandrerne som deltok på tiltak per 2. kvartal 2006 deltok på arbeidspraksis, mens 41 prosent deltok i opplæring (AMO-kurs). Opplæring brukes betydelig oftere overfor innvandrere enn overfor tiltaksdeltakerne generelt. Dette kan skyldes at flere innvandrere har lav formalkompetanse, eller at det er et misforhold mellom innvandrernes kompetanse og det som etterspørres på det norske arbeidsmarkedet.

En undersøkelse som Fafo har gjennomført[7] viser at andelen ikke-vestlige innvandrere som var i jobb ved utgangen av juni 2005 var høyere for de som deltok på tiltak i februar 2003, enn for de som i februar 2003 var helt ledige og ikke deltok på tiltak. Arbeidsmarkedstiltak ser dermed ut til å øke sannsynligheten for jobbovergang blant innvandrere fra ikke-vestlige land. Særlig gir lønnstilskudd positiv effekt for nesten alle ikke-vestlige innvandrergrupper, uavhengig av blant annet utdanningsnivå.

Grunnskoleopplæring for voksne

Fra 1. august 2002 fikk voksne med behov for det rett til grunnskoleopplæring. Retten er hjemlet i § 4A-1 i opplæringsloven. Det er behovet for opplæring som skal avgjøre om en person har opplæringsrett. Per 1. oktober 2005 var det totalt 4 363 personer som fikk slik opplæring. Av disse var 3 135 innvandrere (1 389 menn og 1 746 kvinner).

For voksne med svake grunnleggende ferdigheter har Kunnskapsdepartementet satt i gang Program for basiskompetanse i arbeidslivet som er rettet mot både ansatte og potensielle arbeidssøkere. Flere av disse har også rett til grunnopplæring, men fordi de gjerne er yrkesaktive har de ofte vanskeligheter med å kunne delta i opplæring

[7] Kvinge, T. og Djuve, A.B.: «Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? »Fafo-rapport 517, 2006.

på dagtid i kommunenes regi. Målet er både å hindre at voksne støtes ut av arbeidslivet grunnet mangel på grunnleggende ferdigheter, og at personer utenfor arbeidslivet kan inkluderes som følge av opplæringen. Programmet skal evalueres.

Innvandrere og attføring

ECON analyse har gjennomført en undersøkelse av innvandreres deltakelse i yrkesrettet attføring.[8] Undersøkelsen viser at det er lite som tyder på at ikke-vestlige innvandrere er underrepresentert på attføring. Innvandrerne har imidlertid gjennomsnittlig kortere attføringsløp enn nordmenn, og fordelingen på tiltak er forskjellig. Mens utdanning er det vanligste attføringstiltaket for nordmenn, deltar innvandrere ofte i tiltak i arbeidsmarkedsbedrift og tiltak med større innslag av arbeidstrening. Det er forholdsvis beskjedne forskjeller mellom gruppene når det gjelder overgang til jobb etter endt attføring. Blant alle som avsluttet attføring i årene 1999 og 2000, er det ifølge ECON 40 prosent som er i ordinært arbeid ett år senere, mens 21 prosent har uførepensjon. Blant ikke-vestlige innvandrere er 36 prosent i jobb på samme tidspunkt, mens bare 13 prosent har uførepensjon. Mye tyder på at særlig dårlige norskkunnskaper og svakere trygderettigheter gjør at ikke-vestlige innvandrere kan få et mer begrenset tilbud hos Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat) enn øvrige attføringsdeltakere. Flere av innvandrerne behersker norsk dårlig, og vil ha behov for kombinasjoner av opplæring og arbeidspraksis samt muligheter for fleksible og tilpassede attføringsløp.

Diskrimineringsloven

Diskriminering, særlig på arbeidsmarkedet, er et problem som kan hindre en god integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen i samfunnet. Etablering av et rettslig vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. er et viktig tiltak for å bekjempe diskriminering. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) av 3. juni 2005 nr. 33 som trådte i kraft 1. januar 2006 var derfor en viktig milepæl. Et mål med diskrimineringsloven er å fremme likestilling i et bredere og mer langsiktig perspektiv. Diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, også arbeidslivet og boligmarkedet. I loven forbys diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Direkte og indirekte diskriminering på de nevnte grunnlag er forbudt. Forbudet omfatter også trakassering og instruks om å diskriminere eller trakassere, samt å benytte negative reaksjoner (gjengjeldelse) mot noen som har fremmet en diskrimineringsklage.

Fra 1. januar 2006 ble det også etablert et særskilt håndhevingsapparat for likestilling og diskriminering på ulike grunnlag, ved et Likestillings- og diskrimineringsombud og en Likestillings- og diskrimineringsnemnd. Disse organene håndhever flere lovverk med diskrimineringsvern på ulike grunnlag, herunder diskrimineringsloven. Senter mot etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret ble fra 1. januar 2006 omdannet til det nye ombudet. Ombudet skal håndheve lovene på diskrimineringsfeltet, gi veiledning, være pådriver og drive dokumentasjonsarbeid. Nemnda har fått myndighet til å pålegge stansing eller retting i et pågående diskriminerende forhold, samt å ilegge tvangsmulkt dersom pålegg ikke etterleves.

4.1.3 Utfordringer

Lavere yrkesdeltakelse og høyere arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere er en viktig grunn til at denne gruppen har vanskeligere levekår, og i større grad er avhengig av offentlige velferdsordninger, sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det er derfor en hovedutfordring framover å øke sysselsettingen for disse personene.

Lav utdanning og svake grunnleggende ferdigheter

Språkkunnskaper, formell utdannelse, arbeidserfaring, særlig fra Norge, og kjennskap til samfunns- og arbeidsliv i Norge er kvalifikasjoner som kreves av alle for å lykkes på arbeidsmarkedet. Det er naturlig at mange nyankomne innvandrere ikke har kompetanse om norsk arbeidsliv og at de har behov for norskopplæring og kvalifisering. En større utfordring er at det både blant nyankomne og innvandrere med lengre botid i landet, ser ut til at det finnes en relativ stor andel som har lav kompetanse i forhold til kravene som stilles i arbeidsmarkedet.

ALL-undersøkelsen[9] (Adult Literacy and Life Skills) er en omfattende internasjonal kartlegging av voksnes kompetanse på sentrale områder som

[8] ECON-rapport nr.2005-007, Innvandrere og attføring

[9] Egil Gabrielsen, Jan Haslund og Bengt Oscar Lagerstrøm, «Lese- og mestringskompetanse i den norske befolkningen», Oslo 2005

lesing, tallforståelse og problemløsning, gjennomført i 2003 i 6 land. Resultatene fra undersøkelsen i Norge tyder på at innvandrere fra ikke-vestlige land utgjør en gruppe med svake grunnleggende ferdigheter. Resultatene samsvarer med tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten om at mange innvandrere har for dårlige grunnleggende ferdigheter til å fungere tilfredsstillende i arbeidslivet og til å nyttiggjøre seg av Arbeids- og velferdsetatens ordinære tiltak. De har derfor behov for særskilt bistand for å komme over i varige arbeidsforhold. Mange vil som et minimum ha behov for grunnskoleopplæring. Flere vil også ha behov for videregående opplæring for å bli mer konkurransedyktige på arbeidsmarkedet og mange vil ha behov for tilpasset opplæring.

Arbeids- og velferdsetaten erfarer at flere, spesielt flyktninger, sliter med helseproblemer, herunder både psykosomatiske plager og psykiske lidelser. Helseproblemene påvirker den enkeltes muligheter til å nyttiggjøre seg etatens tiltak og forsterker behovet for tilpasset opplæring. For å kunne gi et hensiktmessig tilbud er det viktig at helseproblemer avdekkes på et tidlig tidspunkt og at det gis oppfølging i forhold til den enkeltes behov. Det er derfor viktig med et tett samarbeid mellom kommune, helsemyndigheter og NAV.

Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet oppnevnte i februar 2006 et utvalg som skal utrede problemstillinger knyttet til dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Bakgrunnen er blant annet et anmodningsvedtak i Stortinget, der Regjeringen ble bedt om å «utarbeide retningslinjer for raskere kartlegging av kompetanse slik at denne kan benyttes som grunnlag for hel eller delvis godkjenning av fagkrets» (anmodningsvedtak nr. 384 (2004-2005)). Utvalget skal blant annet foreslå tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig og samtidig sikre at den er rettferdig. Utvalget skal vurdere behov for endringer som kan bidra til at innvandrere med behov for godkjenning av høyere utdanning, lettere får innpass på det norske arbeidsmarkedet. Utvalget skal levere sin innstilling til departementet innen 1. desember 2006.

For en del yrker kreves det særskilt autorisasjon for yrkesutøvelse i Norge. Det dreier seg om rundt 100 yrker. De fleste av disse er på lavere nivå enn det som regnes som høyere utdanning. For yrker som krever autorisasjon er det flere ulike autorisasjonsmyndigheter som faller inn under flere departementers ansvarsområder. Det er behov for å kartlegge hvordan autorisasjonsordningene fungerer, slik at det ikke skapes unødige barrierer for innpass på arbeidsmarkedet.

Yrkesprøving for de med kompetanse på videregående skoles nivå

Voksnes rett til realkompetansevurdering er forankret i opplæringsloven § 4A-3. Fylkeskommunen er pålagt å tilrettelegge for og gjennomføre realkompetansevurdering opp mot målene i læreplanen for videregående opplæring. Realkompetansevurdering er et viktig element i kvalifiseringsdelen i introduksjonsprogrammet. Yrkesprøving er en metode som har vist seg å være godt egnet til å vurdere en persons kompetanse i forhold til utøvelse av et yrke. Metoden er primært utviklet for voksne innvandrere som av ulike grunner mangler dokumentasjon på utdanning og/eller arbeidserfaring, eller der foreliggende dokumentasjon ikke er direkte sammenlignbar med norske læreplaner. Metoden kan imidlertid benyttes overfor alle voksne.

Det økonomiske ansvaret for realkompetansevurdering er delt mellom involverte offentlige instanser. Prosjektet «Kunnskapsgrunnlaget om voksne i grunnskole og videregående opplæring» og Vox-barometeret våren 2004 viser at befolkningens kjennskap til realkompetanseordningen er lav.[10] For å få bedre oversikt over i hvilken grad yrkesprøving brukes, må det utvikles bedre ordninger for enhetlig registrering og rapportering i fylkeskommunene.

Rekruttering og diskriminering i arbeidslivet

Flere undersøkelser foretatt på ulike tidspunkt tyder på at det eksisterer store forskjeller i arbeidsledighetsrisiko mellom etnisk norske, og ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning, også når denne utdanningen er tatt i Norge.[11] [12] Enkelte undersøkelser finner også at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning oftere enn etnisk norske med tilsvarende utdanning har en jobb de er overkvalifisert for.[13]

---

[10] Haugerud V og Røstad S: «Sluttrapport fra prosjektet om voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring.» Oslo: Vox, 2005

[11] Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve: «Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?» Fafo-rapport 517, 2006.

[12] Liv Anne Støren: Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2005.

Forskjellene i blant annet arbeidsledighetsrisikoen en registrerer mellom etnisk norske og ikke-vestlige innvandrere, også når disse har høyere utdanning fra Norge, tyder på at det kan forekomme ulike former for diskriminering i arbeidslivet. Mye tyder på at diskriminering i arbeidslivet ofte ikke er rasistisk motivert, men blant annet kan skyldes at enkelte arbeidsgivere forventer en lavere produktivitet blant ikke-vestlige innvandrere.[14] Det er viktig at alle arbeidsgivere, både statlige, kommunale og private, har en bevisst og aktiv rekrutteringspolitikk overfor personer med innvandrerbakgrunn for å unngå både direkte og indirekte diskriminering.

Regjeringen har et spesielt fokus på rekruttering til arbeidslivet, og samarbeider blant annet med arbeidslivets parter om en aktiv rekrutteringspolitikk. Den eksisterende ordningen i statsforvaltningen om å innkalle minimum én kvalifisert person med innvandrerbakgrunn til intervju, har gitt positive resultater i forhold til å senke terskelen inn i arbeidslivet for innvandrere. Til i underkant av 7000 utlyste stillinger ble det i 2005 innkalt 1546 personer med ikke-vestlig bakgrunn. Av disse ble 430 personer tilsatt. Det betyr at 28 prosent av de som kom til intervju fra denne gruppen ble ansatt. Partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle når det gjelder å identifisere og gjennomføre strategier og tiltak som kan bidra til å øke rekruttering av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet. På initiativ av arbeids- og inkluderingsministeren besluttet en på møtet i Arbeidslivspolitisk råd i mai 2006 å opprette en arbeidsgruppe som skal vurdere strategier og tiltak for å øke rekrutteringen av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet. Arbeidsgruppen skal legge fram sine forslag i løpet av 2006. Videre vil Regjeringen videreføre Mangfoldsprisen som deles ut årlig til en virksomhet som utmerker seg med hensyn til innsats som fremmer etnisk mangfold på arbeidsplassen.

Etablering av egne arbeidsplasser

Gründervirksomheten blant innvandrere i Norge er et positivt bidrag til verdiskapningen i samfunnet. I 2005 eide innvandrerbefolkningen 8 prosent av alle personlig eide foretak. Befolkningen med bakgrunn fra ikke-vestlige land eide 4,7 prosent av foretakene, mens de med bakgrunn fra vestlige land, eide 3,3 prosent. Erfaring tyder på at ikke-vestlige innvandrere har spesielle problemer når de skal etablere sin egen bedrift, herunder vanskeligheter med å få lån ved oppstart av virksomhet og manglende kjennskap til rutiner og prosesser for etablering og drift av virksomhet i Norge. Det finnes i dag få målrettede tilbud om etablererveiledning som tar hensyn til denne gruppens spesielle behov.

I statsbudsjettet for 2005 ble det bevilget 2 millioner kroner til forsøk med etablerervirksomhet for innvandrere. Formålet med forsøkene, som avsluttes i desember 2006, er å få kunnskap om hvordan en best kan legge til rette for at særlig innvandrere fra ikke-vestlige land kan etablere sin egen bedrift. Foreløpige erfaringer fra forsøkene viser at flere høyt utdannede innvandrere har fagekspertise og spisskompetanse som gir grunnlag for etablering av bedrifter som kan skape flere arbeidsplasser. En annen gruppe dreier seg om personer som evner og ønsker å etablere egen bedrift for å forsørge seg selv og familien. I denne gruppen kan flere være arbeidsledige og avhengige av økonomisk sosialhjelp. En såkalt «levebrødsbedrift» kan være et godt alternativ til arbeidsledigheten. De foreløpige erfaringene fra forsøksvirksomheten er positive, men tyder på at det kan være behov for ytterligere forsøk og utvikling.

Med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2005 har Ungt Entreprenørskap og NHO videreutviklet Introduksjonsbedrift som er et opplæringstilbud i etablering av egen bedrift for deltakere i introduksjonsprogram.

Økt likestilling: Flere innvandrerkvinner i arbeid

Totalt for hele innvandrerbefolkningen (387 000 personer) var det per 1. januar 2006 om lag en like stor andel kvinner (196 020) som menn (190 679), og dette gjelder for de fleste landgruppene. Innvandrerkvinner er sjeldnere i arbeid enn menn. Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere per 4. kvartal 2005 viser at innvandrermenn hadde en sysselsetting på 62,5 prosent, mens kvinnenes sysselsetting lå på 52,6 prosent. I hele befolkningen var andelene henholdsvis 72,6 og 66 prosent. Kjønnsforskjellene i yrkesaktivitet varierer avhengig av landbakgrunn og slik at kvinner fra ikke-vestlige land har lavere yrkesaktivitet enn kvinner fra vestlige land

Det er variasjoner blant innvandrergruppene med hensyn til holdninger til kvinners arbeidsdeltakelse. Det antas at en kombinasjon av verdiforankrede holdninger i ulike innvandrergrupper til

[13] Liv Anne Støren: NIFU Skriftserie 7/2004
[14] Jon Rogstad: «Mellom faktiske og forestilte forskjeller», ISF-rapport 17:2000

kvinners yrkesaktivitet i ulike livsfaser, kombinert med institusjonelle trekk ved den norske velferdsstaten, og trekk ved arbeidsmarkedet, i sum bidrar til å generere hindringer for innvandrerkvinnenes deltakelse på arbeidsmarkedet.[15]

Å øke sysselsettingen blant innvandrerkvinnene fra ikke-vestlige land, er viktig ikke bare ut fra en likestillingsmålsetting, men også som en del av fattigdomsbekjempelsen. Vedvarende lav inntekt blant innvandrerhusholdninger som bare er avhengig av mannens inntekt kan avhjelpes ved at også kvinnen deltar i yrkeslivet. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til at kvinnen vedlikeholder og tilegner seg bedre kunnskaper om det norske samfunns- og arbeidsliv, noe som også gagner integreringen av barna. Det er behov for mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for kvinners yrkesdeltakelse, med sikte på å iverksette tiltak.[16]

Unngå at dårlige levekår videreføres til neste generasjon

Ved inngangen til 2006 bodde det 68 200 personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, såkalte etterkommere. Fordi mange av etterkommerne til innvandrere er unge er det foreløpig for tidlig å si noe sikkert om etterkommernes forhold til arbeidsmarkedet vil atskille seg fra befolkningen for øvrig. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i 2007 iverksette en undersøkelse av deltakelse på arbeidsmarkedet blant etterkommere av ikke-vestlige innvandrere.

Utdanning er av stor betydning for senere tilpasning til arbeidslivet for ungdom med innvandrerbakgrunn. En god offentlig skole, der elever med ulik bakgrunn møtes som likeverdige, er et viktig bidrag til et framtidig inkluderende samfunn. Skolen står i dag overfor store utfordringer med å gi et fullverdig tilbud og tilpasset opplæring til alle barn, også de med en annen språklig bakgrunn enn norsk. De nasjonale prøvene som ble gjennomført i 2005, viste at elever med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt scorer lavere på lesing enn elevgruppen som helhet. Andelen elever med innvandrerbakgrunn som fullfører og består videregående opplæring er også noe lavere enn for befolkningen generelt. Enkelte skoler har spesielle utfordringer på grunn av en høy andel elever med innvandrerbakgrunn. Dette krever ekstra ressurser, både til undervisningen og til hjem-skole-samarbeidet.

Regjeringen vil senere i høst legge fram en stortingsmelding om utdanning som verktøy for sosial utjevning. Formålet med meldingen er å gi en helhetlig analyse av utdanningssystemet og hvordan ulikhet i kunnskap og utdanning oppstår, videreføres og forsterkes. I meldingen vil Regjeringen utvikle strategier og foreslå tiltak med sikte på å utjevne disse ulikhetene. Meldingen vil ha et livslangt læringsperspektiv.

4.2 Nærmere om situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne er en viktig ressurs for arbeidsmarkedet, som har kompetanse og ressurser som det er viktig å få nyttiggjort og tatt i bruk i arbeidslivet. De utgjør samtidig en heterogen gruppe med ulike forutsetninger og behov.

Personer med muskel- og skjelettlidelser og personer med psykiske lidelser utgjør de største diagnosegruppene blant mottakere av helserelaterte livsoppholdsytelser (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og uføreytelser). Samtidig er det store individuelle forskjeller i den enkeltes kompetanse, ressurser og konkrete livssituasjon. Langt fra alle har redusert funksjonsnivå og bistandsbehov i forhold til arbeidslivet.

4.2.1 Begrepsbruk

I Stortingsmelding nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer legges en relasjonell definisjon til grunn. Det innebærer at personer med nedsatt funksjonsevne omtales som funksjonshemmede når det oppstår et gap mellom samfunnets krav til fungering og den enkeltes funksjonsnivå. Denne forståelsen vil også bli lagt til grunn i denne stortingsmeldingen. Det vises til omtale av begreper i boks 4.2.

4.2.2 Situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne

Statistisk Sentralbyrå foretok den siste tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede i arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for 2. kvartal 2006. I underkant av 15 prosent av befolkningen i alderen

[15] Jon Anders Drøpping og Hanne Cecilie Kavli: «Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere», Fafo-rapport 387, 2002.
[16] Tove Håpnes og Berit Berg: «Innvandrerkvinners arbeidstilknytning- en pilotstudie», SINTEF-IFIM 2004.

Boks 4.2 Personer med nedsatt funksjonsevne, yrkeshemmede og funksjonshemmede

Begrepene personer med nedsatt funksjonsevne, yrkeshemmede og funksjonshemmede blir ofte brukt om hverandre og tillagt ulikt meningsinnhold i ulike kontekster.

Stortingsmelding nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer: Personer med nedsatt funksjonsevne omtales som funksjonshemmede når det oppstår et gap mellom samfunnets krav til fungering og den enkeltes funksjonsnivå.

Registrert som yrkeshemmet i Arbeids- og velferdsetaten: Som yrkeshemmede regnes arbeidssøkere som har vært registrert i Arbeids- og velferdsetaten og som har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid nedsatt, eller fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Årsaken kan være enten sykdom, skade, lyte eller sosial mistilpasning.

Registrert som funksjonshemmet i AKU: I AKUs utvalgsundersøkelse (Tilleggsundersøkelse til arbeidskraftundersøkelsen utført av Statistisk sentralbyrå som omfatter befolkningen i alderen 16 til 66 år) er det intervjuobjektet som selv klassifiserer seg som funksjonshemmet eller ikke, basert på følgende spørsmål: «Med funksjonshemning menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelseshemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemning?»

Undersøkelsen til SSB tar utgangspunkt i hva folk selv oppfatter som funksjonshemning og baserer seg dermed på subjektive vurderinger. Det er på denne bakgrunn viktig å skille de to statistiske begrepene «funksjonshemmede» og «yrkeshemmede» fra hverandre. Siden arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som baserer seg på subjektive vurderinger vil det knytte seg en viss usikkerhet til undersøkelsen.

Tiltaksplanen for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til staten: I tiltaksplanen blir målgruppen definert så vidt som å være personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet og som trenger tilpasning av arbeidsplassen. Planen peker også på at det er tre grupper som er særlig relevante som basis for rekruttering; personer som er registrert som yrkeshemmede i Arbeids- og velferdsetatens register, uførepensjonister som er under tilbakeføring til arbeidslivet og personer som er ferdig med et attføringsløp.

IA-avtalen: IA-avtalen nytter også begrepet personer med nedsatt funksjonsevne og det har eksempelvis vært vist til personer under yrkesrettet attføring, til personer som har gjennomført et attføringsløp og til uføre som ønsker å tilbakeføres til arbeid.

16-66 år oppga at de hadde en funksjonshemning, jf. tabell 4.2 og boks 4.2. Som det framgår av tabellen har andelen sysselsatte blant personer med nedsatt funksjonsevne holdt seg relativt stabil, men med en svak oppgang fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006 (se tabell 4.2).

I alt 45,8 prosent av personer med funksjonshemninger i alderen 16-66 år oppga at de var sysselsatt i 2. kvartal 2006. Flere menn enn kvinner med nedsatt funksjonsevne er sysselsatt, hhv. 50 og 42 prosent. Forskjellen i sysselsettingsrater mellom personer med nedsatt funksjonsevne og befolkningen totalt har holdt seg om lag uendret i undersøkelsene som har vært gjennomført etter 2000. For befolkningen totalt var sysselsettingsraten på 74,5 prosent i 2. kvartal 2006.

Arbeidsledigheten blant personer med funksjonshemninger er lav. Av personer med funksjonshemninger (16-66 år) oppgav i alt 3,3 prosent å være arbeidsledige i 2. kvartal 2006, mot 2,7 i befolkningen totalt.

Andelen deltidssysselsatte er betydelig høyere blant personer med nedsatt funksjonsevne (45 prosent), enn i befolkningen totalt (28 prosent) og betydelig høyere blant kvinner med nedsatt funksjonsevne (61 prosent) enn blant menn (28 prosent) i denne gruppen. I befolkningen totalt var andelen deltidssysselsatte kvinner 45 prosent og andelen deltidssysselsatte menn 13 prosent.

Det har vært en økning i antall ansatte som oppgir at de har fått arbeidssituasjonen tilpasset til funksjonshemningen på nesten 8 prosentpoeng fra 2. kvartal 2003 til 2. kvartal 2006. Nesten halvparten oppga i 2006 at arbeidssituasjonen var til-

Tabell 4.2 Personer i alderen 16-66 år med funksjonshemning etter arbeidsstyrkestatus. Antall i 1000 og prosent

	2. kvartal 2002	2. kvartal 2003	2. kvartal 2004	2. kvartal 2005	2. kvartal 2006
Funksjonshemmede:					
- Antall	438	433	476	471	454
- Andel av personer i alt	14,7	14,4	15,7	15,4	14,6
Sysselsatte funksjonshemmede:					
- Antall	204	184	220	209	208
- Andel av funksjonshemmede	46,6	42,5	46,3	44,3	45,8
Arbeidsledige funksjonshemmede:					
- Antall	13	17	12	17	15
- Andel av funksjonshemmede	3,1	3,9	2,4	3,7	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2006

passet funksjonshemningen. Samtidig oppgir også flere som ikke har fått tilpasset arbeidssituasjonen at de har behov for tilpasninger. Tilrettelegging av arbeidet dreier seg i hovedsak om endringer i arbeidsoppgaver eller i arbeidstid og eventuelt fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen. Ofte kan det være snakk om kombinasjoner av disse tiltakene.

51 prosent av sysselsatte personer med funksjonshemninger oppgav at det var begrensninger i hvor mye de kunne arbeide og om lag 64 prosent oppgav at funksjonshemningen begrenset hva slags arbeidsoppgaver de kunne utføre, selv med bruk av hjelpemidler.

57 prosent av alle personer med nedsatt funksjonsevne mottok én eller flere stønader som følge av funksjonsnedsettelsen i 2. kvartal 2006, det vil si 61 prosent av kvinnene og 53 prosent av mennene. Av sysselsatte med nedsatt funksjonsevne var 36 prosent stønadsmottakere. Mer enn halvparten av deltidssysselsatte med nedsatt funksjonsevne mottar uførepensjon. Blant sysselsatte funksjonshemmede var andelen stønadsmottakere på 42 prosent for kvinner og 30 prosent for menn.

Tabell 4.3 Funksjonshemmede som ikke er sysselsatt, men ønsker arbeid, etter status i Aetats arbeidssøkerregister (Arena). Antall i absolutte tall.

	4. kvartal		2. kvartal			
	2000	2004	2002	2003	2004	2005
Personer i alt	68 608	58 727	67 295	68 473	59 373	69 079
Ikke registrert i Arena	49 172	33 563	41 600	44 050	32 275	39 160
Registrert i Arena	19 436	25 164	25 695	24 423	27 097	29 918
Helt ledig	5 035	8 547	8 649	9 401	8 335	7 378
Delvis sysselsatt	1 287	280	528	755	720	921
Ordinær tiltaksdeltaker	–	538	338	746	528	403
Yrkeshemmet	13 115	15 799	16 180	13 520	17 047	20 621
På tiltak	7 368	10 123	13 533	10 243	10 344	13 364
Ikke på tiltak	5 746	5 676	2 647	3 277	6 703	7 256
Annet	–	–	–	–	469	596

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.4 Ikke-sysselsatte funksjonshemmede som ikke er registrert i Aetats arbeidssøkerregister, etter trygdeytelser og ønske om arbeid. Antall i absolutte tall.

	I alt	Ønsker arbeid	Ønsker ikke arbeid
I alt	202 836	39 161	163 675
Mottar ingen stønad	29 745	11 408	18 337
Mottar en eller flere stønader	172 715	27 752	144 963
Uførepensjon	147 997	16 942	131 055
Rehabiliteringspenger	12 603	6 066	6 537
Sykepenger	2 608	1 694	914
Annet	20 418	3 959	16 459
Uoppgitt	375	–	375

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker arbeid

Nivået på antall ikke-sysselsatte funksjonshemmede i AKU som oppgir at de ønsker inntektsgivende arbeid har ligget på om lag samme nivå siden år 2000. I 2. kvartal 2005 utgjorde denne gruppen 27 prosent eller om lag 69 000 personer, hvorav mer enn 90 prosent hadde vært sysselsatt tidligere.[17] Over halvparten sier at de sluttet på grunn av sykdom eller uførhet. En fjerdedel av disse mener at de kunne ha fortsatt i jobben med visse tilpasninger, mest i form av endringer i arbeidsoppgavene.[18]

Gjennom å koble arbeidskraftundersøkelsen til SSB og registerdata fra Aetat har SSB kartlagt situasjonen til funksjonshemmede som ønsker arbeid. Tabell 4.3 viser at en økende andel personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker arbeid er registrert i Aetats arbeidssøkerregister, fra 28 prosent i 4. kvartal 2000 til 43 prosent i 2. kvartal 2005. De aller fleste av dem (rundt 70 prosent) er registrert som yrkeshemmede. Det kan se ut som at veksten i antall yrkeshemmede totalt fra 2000 til 2005 har bidratt til at man har fanget opp flere personer med nedsatt funksjonsevne som ikke er sysselsatt og som ønsker arbeid. Selv om andelen funksjonshemmede i AKU som ønsker arbeid og som ikke er registrert i Aetat er gått ned fra 2000 til 2005, er det fremdeles slik i 2005 at de fleste, 57 prosent, ikke registrerer seg som ledige.

I absolutte tall er det dermed omlag 39 000 som oppgir at de ønsker arbeid, men som ikke har vært registrert hos Aetat. Av disse er i overkant av 49 prosent menn og i underkant av 51 prosent kvinner. Data viser også at 15 prosent av de som oppga at de ønsket arbeid var under utdanning, det vil si om lag 6000 personer. Når det gjelder trygdeytelser ser vi av tabell 4.4 at i underkant av 28 000 mottar en eller flere stønader til livsopphold, dvs. om lag 71 prosent. Av disse mottar om lag 17 000 uførepensjon, og rundt 6 000 rehabiliteringspenger og 1 700 sykepenger.

Flertallet av personer som i AKU signaliserer at de ønsker arbeid, men som ikke registrerer seg hos arbeidsmarkedsmyndighetene, er enten under utdanning eller registrert som stønadsmottakere. Dette gjelder særlig uførepensjon.

Utdanningsnivå

Utdanningsnivået har økt betydelig i perioden 1980-2002, både blant personer med nedsatt funksjonsevne og i befolkningen for øvrig.

Personer med nedsatt funksjonsevne har lavere utdanning enn den øvrige befolkningen. Forskjellen i utdanningsnivå har holdt seg relativt stabil og er størst på høyskole- og universitetsnivå hvor andelen med høyskole/ universitetsutdanning har vært 10-15 prosentpoeng lavere blant personer med nedsatt funksjonsevne.[19] Det er

[17] Tallene for 2. og 4. kvartal 2004 skiller seg ut med et noe lavere nivå (59 000). Utvalgene i 2. og 4. kvartal 2004 består i stor utstrekning av de samme personer (50 prosent av utvalget er likt), og det er god grunn til å anta at det er tilfeldigheter ved utvalget som gjør at tallene for 2004 ligger lavere enn i øvrige år.

[18] Statistisk Sentralbyrå: «Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede i arbeidskraftundersøkelsen», 2. kvartal 2005

[19] Trond Bliksvær og Jan-Inge Hanssen: «Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse.» Senter for inkluderende Arbeidslivsforskning, 2005

ingen forskjeller i utdanningsnivå mellom personer med nedsatt funksjonsevne og befolkningen for øvrig i aldersgruppen 16-24 år, mens forskjellene er størst i aldersgruppen 45-66 år. For de unge vil oppgitt utdanningsnivå ikke nødvendigvis være endelig, fordi mange fremdeles er under utdanning. Det er en sammenheng mellom type funksjonsnedsettelse og utdanningsnivå. Utdanningsnivået er lavere blant bevegelseshemmede totalt, enn blant andre grupper med nedsatt funksjonsevne.[20]

En studie fra perioden 1980–1995 viser at yrkesaktiviteten blant personer med nedsatt funksjonsevne er 3,8 ganger høyere blant universitetsutdannende, enn blant de med utdanning på grunnskolenivå.[21] En studie fra 2004 viser at betydningen av utdanning har økt ytterligere.

4.2.3 Nærmere om iverksatte strategier og ordninger

Det er gjennom årene satt i verk en rekke ulike tiltak for å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, bl.a.:

- bruk av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med vekt på tidlig intervenering og yrkesrettet attføring og opprettelse av arbeids- og velferdsforvaltningen (jf. kapittel 6)[22]
- handlingsplan for økt tilgjengelighet
- arbeidsmiljølovens kapittel 13 om vern mot diskriminering i arbeidslivet[23] jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- tilretteleggingsvirkemidler
- handlingsplan for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til staten
- Opptrappingsplan for psykisk helse

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Norge har ført en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med økende vekt på tidlig intervenering og inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet. Det er også lagt opp til at det i hovedsak skal være en felles arbeidsmarkedspolitikk med virkemidler som omfatter alle. Dette er også reflektert i opprettelsen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Målet er at virkemidlene som nyttes overfor den enkelte skal ta utgangspunkt i individuelle behov. Den generelle arbeidsmarkedspolitikken er supplert med spesielle tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne på enkelte områder.

Tilgjengelighet og likestilling

Det er et mål for Regjeringens politikk å skape et samfunn som gjør at alle mennesker, uavhengig av funksjonsnedsettelser, kan delta i yrkes- og samfunnslivet. For at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i arbeidslivet, er det viktig at samfunnet er tilgjengelig for alle.

Strategien som er valgt for å nå mål om økt tilgjengelighet og deltakelse for alle, er universell utforming. Universell utforming innebærer at produkter, tjenester, bygninger og omgivelser rettet mot allmennheten blir utformet slik at alle mennesker kan bruke dem, i så stor utstrekning som mulig, og uten behov for spesiell tilrettelegging. Det er viktig at tilgjengeligheten i størst mulig grad sikres gjennom ordinære, generelle tiltak som en integrert del av planlegging, arkitektur, tjenestetilbud og produktdesign. Dette gjelder også i arbeidslivet og for utforming av arbeidsplasser. Økt satsing på universell utforming vil redusere behovet for særløsninger.

Universell utforming som strategi er vedtatt eller foreslått tatt inn i en rekke lover:

- Lov om offentlige anskaffelser (krav i tråd med EU-direktivet[24], vedtatt og skal etter planen tre i kraft 1. januar 2007)
- Universitets- og høyskoleloven (vedtatt i forhold til læringsmiljøet)
- Plan- og bygningsloven, formålsparagrafen og teknisk forskrift (forslag)
- Forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og endringer i andre lover
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (§ 13) jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Et tilgjengelig samfunn er en forutsetning for full deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne, og det må arbeides systematisk for å bedre

[20] Sosial- og helsedirektoratet:«Mestring og medvirkning, nasjonal strategi for styrking av helsetjenestens rolle i individuelle rehabiliteringsprosesser. Utkast til nasjonal plan for rehabilitering,» 2005

[21] Trond Bliksvær og Jan-Inge Hanssen, 2005

[22] NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning og St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

[23] NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet (Syseutvalget) og NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet

[24] Europa-parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF av 31. mars 2004 om samordning av fremgangsmåtene ved inngåelse av offentlige vareinnkjøpskontrakter, offentlige tjenesteytelseskontrakter og offentlige bygge- og anleggskontrakter.

tilgjengeligheten gjennom å fremme universell utforming. Det er nødvendig å sette i verk koordinerte tiltak på mange samfunnsområder for å bedre tilgjengeligheten. Regjeringen har derfor startet arbeidet med en ny handlingsplan for tilgjengelighet.

Tiltakene i Handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne som ble fremmet av den forrige regjeringen, vil bli videreført. De fleste av disse tiltakene finansieres over departementenes budsjetter, og den årlige rammen er på mer enn 200 mill. kroner i 2006. Denne rammen videreføres i 2007.

Kunnskapsgrunnlaget om tilgjengelighet er mangelfullt. Departementene vil, i forbindelse med utarbeidelse av en ny plan, igangsette et arbeid med sikte på å bygge opp et grunnlagsmateriale som kan gi en bred statusbeskrivelse av tilgjengelighet på ulike samfunnsområder.

For å legge til rette for tilpassede transportordninger for personer med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med arbeid og utdanning er det satt i verk en forsøksordning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider nå videre med spørsmålet om framtidig organisering av arbeids- og utdanningsreiser sammen med andre berørte departementer.

Lovgivning om vern mot diskriminering

Arbeidsmiljølovens kapittel 13 om vern mot diskriminering i arbeidslivet gir vern mot diskriminering på flere grunnlag, bl.a. funksjonshemning. Bestemmelsene som trådte i kraft i mai 2004, sikrer at norsk lovgivning er i samsvar med EUs rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet (2000/78 EF). Diskrimineringsvernet omfatter alle sider ved arbeidsforholdet, fra utlysning av stillinger til opphør av arbeidsforholdet. Reglene beskytter arbeidstakere, men får også anvendelse når en virksomhet benytter selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Bestemmelsen forbyr direkte og indirekte diskriminering blant annet på grunnlag av funksjonshemning. Personer som blir utsatt for diskriminering kan kreve oppreisning samt erstatning for økonomisk tap. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda håndhever arbeidsmiljølovens diskrimineringsbestemmelser. Krav om oppreisning og erstatning må imidlertid reises for alminnelige domstoler.

Syseutvalget

I NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet (Syseutvalget) ble det foreslått å innføre en lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

På bakgrunn av erfaringer fra en lang rekke andre land er utvalgets klare inntrykk at en hensiktmessig utformet diskrimineringslovgivning på en effektiv måte kan bidra til å styrke likeverdet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, også på arbeidsmarkedet. Utvalget har vurdert forholdet til diskriminering i arbeidsmiljøloven, og konkluderer med at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet bør reguleres i den foreslåtte diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samtidig som det inntas en henvisningsbestemmelse i arbeidsmiljøloven § 54 B (nå § 13-1).

Utvalget viser til de nye reglene i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft i mai 2004. Utvalget mener det er for tidlig å si om det nylig vedtatte diskrimineringsvernet fungerer tilfredsstillende i praksis. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid behovet for lovendringer innenfor arbeidslivet redusert i og med lovendringene fra 2004.

Utredningen har vært på høring med frist innen utgangen av 2005. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å følge opp utredningen og vil fremme en lovproposisjon så raskt som mulig.

Tilrettelegging i arbeidslivet

For de som opplever en avstand mellom eget funksjonsnivå og samfunnets utforming og krav, vil tiltak for økt tilrettelegging være av stor betydning.

Funksjonshemmende forhold på arbeidsplassen vil ofte kunne forbedres gjennom tekniske og ergonomiske tiltak. For at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne få eller beholde arbeidet, eller gjennomføre utdanning eller arbeidstrening, kan det gis stønad i form av hjelpemidler eller andre tiltak. Arbeids- og velferdsetaten kan gi stønad til bl.a. hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen, lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp til døvblinde.

Det har de senere årene, ikke minst i tilknytning til arbeidet med IA-avtalen, blitt satt fokus på å tilrettelegge arbeidsplasser for å oppnå økt deltakelse i arbeidslivet for personer med nedsatt

funksjonsevne. Det er blant annet opprettet en partssammensatt faggruppe som skal bidra til å utvikle kompetanse på utredning, tilpasning og utprøving i forhold til brukernes funksjon/behov, spre kunnskap i formidlingssystemet og bidra til et likeverdig tilbud til brukere uavhengig av bosted.

Opptrappingsplanen for psykisk helse

I tillegg til Arbeids- og velferdsetatens omfattende ordinære innsats for arbeidssøkere med psykiske lidelser er det over en særskilt opptrappingsplan for psykisk helse fra 1999 til 2006 stilt til rådighet 123 mill. kroner til arbeidsmarkedstiltak.[25] Innsatsen i forbindelse med opptrappingsplanen har ført til et sterkere fokus på arbeidssøkere med psykiske lidelser og en bedre systematikk i Arbeids- og velferdsetatens innsats overfor denne arbeidssøkergruppen.

Arbeids- og velferdsetatens innsats overfor arbeidssøkere med psykiske lidelser har vært organisert under prosjektet Vilje Viser Vei. Formålet med prosjektet er å skape økt bevissthet og systematikk i arbeidet overfor arbeidssøkere med psykiske lidelser. Det skal i løpet av opptrappingsperioden bidra til å videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens tilbud til personer med psykiske lidelser som ønsker å delta i arbeidslivet. Satsingen er organisert med ett hovedprosjekt og tre delprosjekter.

- Delprosjekt 1: Utvikle et opplæringstilbud i Arbeids- og velferdsetaten for å øke kompetansen på feltet arbeid og psykisk helse.
- Delprosjekt 2: Prøve ut en modell med symptomrettet og mestringsorientert oppfølging til personer med psykiske lidelser som arbeidshindring.
- Delprosjekt 3: Storbysatsingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Bodø skal utvikle arbeidsrettede tilbud til personer med moderate og alvorlige psykiske lidelser tilpasset de sammensatte behov gruppen kan ha. Tilbudene skal representere nyskaping, videreutvikling og utprøving av nye tilnærmingsmåter med særlig vekt på avklaringstilbud.

Samlet skal satsingen på arbeid og psykisk helse bidra til å skape et mer tilrettelagt tilbud for personer med psykiske lidelser som ønsker å nyttiggjøre sin arbeidsevne helt eller delvis.

Det er satt av midler til en fylkeskoordinator i hvert fylke. Stillingene skal sikre forankring i etaten og en god overgang til ordinær drift når prosjektet Vilje Viser Vei og opptrappingsplanperioden avsluttes. Opptrappingsplan for psykisk helse omtales nærmere i kapittel 5.

Tiltaksplan for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne til staten

Som et ledd i oppfølgingen av målet om å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid er det satt et konkret, etterprøvbart mål for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i statlig sektor. Minst 5 prosent av de nytilsatte i staten i planperioden 2004 til 2006 skulle vært fra denne målgruppen. En kartlegging Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomførte sommeren 2005 viste at omlag 2,4 prosent av nytilsatte i statlige virksomheter var fra målgruppen i det første året av planperioden.

For å følge opp dette målet er det laget en tiltaksplan, hvor målgruppen er definert som personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet og som trenger tilpasning av arbeidsplassen. Planen peker også på at det er tre grupper som er særlig relevante for rekruttering; personer som er registrert som yrkeshemmede i Arbeids- og velferdsetatens register, uføretrygdede som er under tilbakeføring til arbeidslivet og personer som er ferdig med et attføringsløp.

Utgangspunktet er at det er etatene og virksomhetene som skal realisere målsettingen, og de skal selv finne hvilke virkemidler de skal ta i bruk og hvordan de skal nå målet. En slik strategi gir virksomhetene fullmakt og ansvar for å nå resultatene, mens Fornyings- og administrasjonsdepartementet har en rådgivings-, pådriver– og støttefunksjon. Det er etablert et fagpanel med bl.a. representanter for interesseorganisasjonene for å gi departementet råd i oppfølgingen av planen.

Målet er at statlige arbeidsgivere først og fremst skal se personer med nedsatt funksjonsevne som arbeidskraft med kompetanse som de trenger. Tiltaksplanen vil bidra til at arbeidsgiverne får erfaringer med ansatte med nedsatt funksjonsevne. Søkere med nedsatt funksjonsevne må bli vurdert på linje med andre søkere ut fra kompetanse, erfaring og egnethet. Hvis det er nødvendig for å kunne tilsette personer fra målgruppen, skal statlige virksomheter aktivt og systematisk kunne bruke de økonomiske virkemidlene arbeids- og velferdsforvaltningen rår over.

[25] St.prp. nr. 63 (1997-1998) Opptrappingsplan for psykisk helse

Strategiplan for familier med barn med nedsatt funksjonsevne

Det er et politisk mål at barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier skal ha samme mulighet som andre til å leve et aktivt og selvstendig liv og at familiene skal kunne delta i arbeids- og samfunnsliv på lik linje med andre.

Det er satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som ser på strategier og tiltak for gjøre det lettere å kombinere yrkesdeltakelse med omsorg for pleietrengende familiemedlemmer. Forholdene for familier med barn som har nedsatt funksjonsevne vil bli behandlet i gruppas arbeid. Målet er å gjøre det lettere for foreldre med funksjonshemmede barn å kombinere omsorg med yrkesaktivitet, samt å sikre familiene en økonomisk trygghet i en situasjon der de må redusere sin yrkesaktivitet på grunn av omsorgen for et barn med kronisk sykdom eller funksjonsnedsettelser. Arbeidsgruppa skal legge fram sin rapport tidlig i 2007.

4.2.4 Utfordringer

Å legge til rette for at flere personer med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid er et prioritert mål for regjeringen, i tillegg til at det er ett av tre hovedmål i IA-avtalen. Å sikre unge med nedsatt funksjonsevne innpass i arbeidslivet bidrar til å hindre at enkelte unødig ender opp på uføreytelser. En styrket rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne bidrar også til å sikre økt tilgang på arbeidskraft i årene som kommer.

Til tross for at Norge er blant de landene i OECD som bruker mest ressurser på virkemidler for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, oppnås det bare middels resultater på området.[26] Norge står nå foran en betydelig omlegging av arbeids- og velferdspolitikken med implementeringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er derfor behov for å vurdere om en annen virkemiddelbruk, eller en noe annen sammensetning av virkemidler, kan bidra til å få flere i arbeid.

Personer med nedsatt funksjonsevne møter ofte særskilte utfordringer og hindringer i forhold til arbeidslivet. De har betydelig lavere sysselsettingsandel enn befolkningen sett under ett og andelen har holdt seg relativt stabil de siste fem årene. Norge kommer likevel relativt bra ut sammenliknet med andre land.[27]

Statens råd for funksjonshemmede peker på at hindringene er mange og differensierte, og nevner blant annet manglede arbeidserfaring blant unge med nedsatt funksjonsevne. Videre nevnes fordommer og manglende kunnskap i arbeidslivet om personer med nedsatt funksjonsevne sine muligheter og ressurser som arbeidstakere. I en kartlegging av virkemiddelbruk på utvalgte områder rettet mot personer med redusert arbeidsevne i Sverige, Danmark, Nederland og Frankrike, pekes det på arbeidsgivers kunnskap, holdninger og opplevd risiko som hovedbarrierer.[28]

4.2.5 Et bredt spekter av virkemidler

Gjennom årene er det iverksatt en rekke initiativ for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne uten at flere er kommet i arbeid. Det er behov for å vurdere å forsterke eksisterende virkemidler og ta i bruk nye virkemidler og strategier på enkelte områder overfor denne gruppen. Det er behov for et bredt spekter av virkemidler (arbeidsrettede tiltak, tjenester og inntektssikring) for å møte utfordringene i arbeidslivet. I denne stortingsmeldingen foreslår Regjeringen omfattende endringer i virkemidlene knyttet til arbeidsrettet bistand til personer som står i fare for å falle ut av, eller som har problemer med å komme inn i arbeidslivet. Forslagene vil også komme personer med nedsatt funksjonsevne til gode.

Det legges til grunn at det hovedsakelig skal være en felles arbeidsmarkedspolitikk og felles virkemiddelmeny som skal kunne tas i bruk for alle. Generelt bør arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken være utformet slik at den omfatter alle gjennom mest mulig universelle løsninger. Hvilke virkemidler som skal nyttes overfor den enkelte må ta utgangspunkt i individuelle behov. Også Statens råd for funksjonshemmede har pekt på at det er viktig å ta utgangspunkt i det enkelte individet, der individuelle behov utløser individuelt tilpassede tiltak og løsninger. I tillegg mener Regjeringen at det er behov for å vurdere en ytterligere styrking av virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt funksjonsevne også gjennom innføring av nye virkemidler.

Hittil har man i stor grad vektlagt utdanningsrelaterte virkemidler, mens virkemidler rettet mot arbeidsgiver for å lette inngangen til arbeidslivet har vært brukt i noe mindre grad.[29] Blant virke-

[26] Anders Bergeskog: «Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse.» IFAU. Rapport nr. 11, 2001

[27] Anders Bergeskog: 2001

[28] ECON: «Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra fire land.» Rapport nr. 34, 2006

midler som i relativt liten grad har blitt brukt i Norge er langvarige lønnstilskudd og sterke juridiske virkemidler som fortrinnsrett eller kvoteordninger. Tilgang på utdanning vil fortsatt være et viktig attføringspolitisk virkemiddel, men det er ikke et effektivt virkemiddel dersom barrierene for å komme i jobb ligger i vurderinger arbeidsgiver gjør om risiko og belastninger ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. For å avhjelpe slike hindringer er det behov for å sette inn tiltak som kan lette inngangen til arbeidslivet. Dette støttes av OECD, som blant annet tilrår en vridning i virkemiddelbruken i retning økt bruk av virkemidler for å oppnå ansettelser.[30]

Tilskudd til tilrettelegging og økonomiske virkemidler som lønnstilskudd, kan bidra til å redusere arbeidsgivers usikkerhet, mens ikkediskrimineringslovgivning og kvoteordninger er juridiske virkemidler som stiller krav til arbeidsgiver. Ikkediskrimineringslovgivning legger til grunn at den enkelte selv må følge opp dersom han/hun mener seg diskriminert. Syse-utvalget har utredet bruk av juridiske ikkediskrimineringsvirkemidler og det foregår et eget arbeid for å følge opp dette.

Ved bruk av kvoteordninger overlates ansvaret for å oppfylle målet til arbeidsgiver. Kvoteordninger har i liten grad vært brukt i Norge og en har lite kunnskap om hvordan det vil virke inn på arbeidsmarkedet i sin helhet og hvordan det vil påvirke andre gruppers muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet.

For å lykkes med integrering i arbeidslivet vil personer med redusert funksjonsevne også ha behov for andre tjenester utover rene arbeidsrettede tiltak, som eksempelvis tilgang til tilrettelagte studiesteder og læremidler, tilpasning og opptrening i bolig, sosial mestring, somatisk, psykisk og fysikalsk behandling, fysisk aktivitet m.v. Det kreves derfor et bredt samarbeid mellom mange aktører.

4.3 Oppsummering

Norge står foran en betydelig omlegging av arbeids- og velferdspolitikken med implementeringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er behov for å vurdere å forsterke eksisterende virkemidler og ta i bruk nye virkemidler og strategier på enkelte områder for å støtte opp om reformens mål om å få flere i arbeid. Regjeringens politikk legger til grunn at det hovedsakelig skal være en felles arbeidsmarkedspolitikk og felles virkemiddelmeny som skal kunne tas i bruk for alle gjennom mest mulig universelle løsninger. Det er behov for et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak og tjenester. Hvilke virkemidler som skal nyttes overfor den enkelte må ta utgangspunkt i individuelle behov. De omfattende endringer i virkemidlene som Regjeringen foreslår i denne meldingen kommer også innvandrerbefolkningen og personer med nedsatt funksjonsevne til gode. Det knytter seg imidlertid særskilte utfordringer til innvandrerbefolkningen og personer med nedsatt funksjonsevne som på hvert av områdene krever særskilte tiltak for å støtte opp om reformens formål om å få flere i arbeid.

Ikke-vestlige innvandrere er en sammensatt gruppe. Mange deltar i samfunnet på linje med andre og er yrkesaktive, men sett under ett er situasjonen på arbeidsmarkedet langt dårligere enn for befolkningen samlet, noe som bidrar til levekårsforskjeller. Det er derfor svært viktig å øke yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere. Lav kompetanse og svake grunnleggende ferdigheter i forhold til arbeidsmarkedets krav er en viktig utfordring og tilsier at mange vil kunne ha behov for tilpasset opplæring og særskilt bistand for å komme over i varige arbeidsforhold. Forskjellige former for diskriminering på arbeidsmarkedet hindrer en god bruk av innvandrerbefolkningens ressurser og tilsier større fokus på en bevisst og aktiv rekrutteringspolitikk blant alle arbeidsgivere. Godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning er et viktig element for arbeidslivets bruk av innvandrernes kompetanse. Økt deltakelse i arbeidslivet blant kvinner er viktig både for å bidra til økt likestilling og for å bekjempe dårlige levekår blant ikke-vestlige innvandrere. Lik tilgang og muligheter til utdanning er viktig for å sikre at ungdom med innvandrerbakgrunn inkluderes i morgendagens arbeidsliv og for å forhindre at dårlige levekår videreføres til neste generasjon.

Sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne er betydelig lavere enn i befolkningen sett under ett. Utfordringer og hindringer personer med nedsatt funksjonsevne møter i forhold til arbeidslivet, kan være fordommer og diskriminering, eller at arbeidsplassen ikke er tilpasset den enkeltes funksjonsnivå, samt manglende informasjon og kunnskap om mulige virkemidler. Hittil har man i stor grad vektlagt utdanningsrela-

[29] ECON: 2006
[30] OECD: «Sickness, disability and work. Improving opportunities in Norway, Poland and Switzerland.» OECD Thematic review on sickness and disability policies, Round One. November 2006

terte virkemidler, mens virkemidler rettet mot arbeidsgiver for å lette inngangen til arbeidslivet har vært brukt i noe mindre grad. Å sikre unge med nedsatt funksjonsevne innpass i arbeidslivet bidrar til å hindre at enkelte unødig ender opp på uføreytelser. En styrket rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne bidrar også til å sikre økt tilgang på arbeidskraft i årene som kommer.

5 Organisatoriske rammer og samhandling

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør den organisatoriske rammen som de reformerte virkemidlene skal virke innenfor. Samtidig er arbeids- og velferdsforvaltningens organisering og arbeidsmåte i seg selv et betydelig virkemiddel til å møte utfordringene i arbeids- og velferdspolitikken. NAV-reformen dreier seg om organisering av ansvar og oppgaver og etablering av styringsprinsipper. Den omfatter også utvikling av kompetanse, ledelse og nye arbeidsmåter og former for samarbeid.

Målet om å få flere i arbeid kan ikke nås uten et nært og godt samvirke mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og den innsats som utføres av virksomheter, partene i arbeidslivet og andre myndigheter. Det vil på flere områder være gjensidig avhengighet mellom arbeids- og velferdsforvaltningens/-etatens og andre aktørers ansvar og oppgaver og dermed et utstrakt behov for samarbeid og samordning mellom disse. Nye muligheter som åpner seg gjennom NAV-reformen, skal utnyttes til å videreutvikle kvalitet og mer helhetlige tilbud i samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenesteytere innenfor andre samfunnssektorer.

Dette kapitlet omtaler prinsipper for og hovedtrekk ved organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det beskriver roller, oppgaver og utfordringer knyttet til samarbeid med myndigheter på andre samfunnssektorer som i særlig grad berører arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveløsning og måloppnåelse. Det gjelder samarbeid med arbeidsmiljømyndighetene, helsetjenesten – både den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten med særlig vekt på legens rolle som premissleverandør ved tildeling av trygdeytelser – samt utdanningsmyndighetene og kriminalomsorgen.

5.1 Mål og prinsipper for arbeids- og velferdsforvaltningens organisering og arbeidsmåte

5.1.1 Innledning

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning er et hovedgrep i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitikk. Forslaget til reorganisering ble fremmet i St.prp. nr. 46 (2004-2005) og ble vedtatt av Stortinget 31. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 198 (2004-2005). En ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) og Innst. O. nr. 55 (2005-2006)) ble sanksjonert av Stortinget 13. juni 2006. Den nye loven trådte i kraft 1. juli 2006.

NAV-reformen har tre hovedmål:

- flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad
- enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Reformen skal særlig sikre at brukere med sammensatte behov får en bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.

NAV-reformen er en av de største organisasjonsreformer i norsk offentlig forvaltning i nyere tid og består av en rekke ulike elementer. En ny arbeids- og velferdsforvaltning skal gi et selvstendig bidrag til å nå målene over.

5.1.2 Organisering som virkemiddel i arbeids- og inkluderingspolitikken

NAV-reformen består av to organisatoriske hovedgrep:

- Etablering av en ny statlig Arbeids- og velferdsetat med ansvar og oppgaver som ble ivaretatt av tidligere Aetat og trygdeetaten. Den nye Arbeids- og velferdsetaten ble formelt etablert 1. juli 2006. Aetat og trygdeetaten ble nedlagt fra samme dato.
- Etablering av arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i hver kommune. Kontoretableringen skal skje over tid og skal etter planen være gjennomført innen utgangen av 2009. De første kontorene ble etablert i oktober 2006 som piloter med sikte på å høste erfaringer til hovedtyngden av etableringene kommer fra 2007 og utover.

Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Organiseringen av det lokale kontoret skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Krav om samlokalisering og inngåelse av lokale samarbeidsavtaler er hjemlet i den nye loven.

For kommunale oppgaver som skal inngå i arbeids- og velferdsforvaltningen og det lokale NAV-kontoret, fastsetter loven en minimumsløsning som omfatter økonomisk sosialhjelp inklusive rådgivning og arbeid med individuelle planer. Loven legger opp til at kommunen etter avtale med Arbeids- og velferdsetaten også kan legge andre oppgaver til kontoret. Disse oppgavene vil da eventuelt inngå som del av arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt på linje med de oppgaver som inngår i minimumsløsningen.

Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten og et felles førstelinjekontor innebærer en organisatorisk samling av alle statlige og kommunale virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Organiseringen legger dermed til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud der arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser til den enkelte bruker kan vurderes samlet. Aktive arbeidsrettede tiltak kan som følge av dette igangsettes raskere da en vil slippe tidkrevende oversending av saker mellom to statlige etater og mellom stat og kommune. Problemer knyttet til kostnadsoverveltning vil kunne reduseres. En ny organisering vil dermed kunne bidra til en mer samordnet, effektiv og målrettet offentlig satsing, bl.a. når det gjelder oppfølgingen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og i forhold til arbeidet med å bekjempe fattigdom.

5.1.3 Ingen nye grensesnitt

Arbeids- og velferdsforvaltningen har en bredde i oppgaveporteføljen som gir grunnlag for et helhetlig grep i arbeids- og velferdspolitikken. Sammenlignet med den tidligere oppsplittede forvaltningen gir den færre grensesnitt og gråsoner mellom etater. Personer som befinner seg i randsonen av arbeidsmarkedet med behov for både arbeidsrettede tiltak, sosial- og helsetjenester vil kunne bli bedre ivaretatt. Organiseringen vil dermed kunne sikre et mer samordnet og tilgjengelig tilbud for personer med behov for et bredt spekter av statlige og kommunale tjenester, som f.eks. personer med rusproblemer, mennesker med sosiale og psykiske problemer og mennesker med psykisk utviklingshemming. Tilsvarende gjelder også i forhold til vanskeligstilte innvandrere og flyktninger.

5.1.4 Ett tilgjengelig kontaktsted

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) og i Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) er følgende lagt til grunn som styrende for utformingen av de felles lokale kontorene:

- Det skal være et lett gjenkjennelig kontor i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede forløp.
- Brukere som trenger det, skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted.
- Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet.

Kontoret skal være brukerens fysiske, lokale kontaktsted. Det skal som et minimum dekke kommunens oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp, inklusive rådgivning og individuelle planer (minimumsløsningen), og statlige oppgaver knyttet til informasjon, enklere veiledning og bistand. Kontoret skal gi den enkelte bistand til å søke arbeid, motta søknader, fatte enkle vedtak, sørge for at øvrige vedtak blir fattet og ellers være brukerens kontaktpunkt videre mot andre funksjoner. Som regel vil det felles lokale kontoret også ha bemanning på stedet som kan dekke mer avanserte statlige funksjoner. Det kan dreie seg om avklaring av arbeidsevne og mer sammensatte bistandsbehov, utarbeiding av handlingsplan/individuell plan, mer sammensatte vedtak, utløsing av virkemidler, oppfølging av bruker, formidling av arbeidssøkere og bistand til arbeidsgivere og bedriftskontakt. Den kompetansen og de ressursene som står til disposisjon for den enkelte bruker, skal ikke være avhengig av bemanningen i det enkelte kontoret han eller hun bruker som kontaktsted. Kompetanse og ressurser som er nødvendig for å yte full bistand skal kunne hentes fra andre lokaliseringer, alt etter den enkeltes behov.

Førstelinjetjenesten i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil dermed ha en bred inngangsport og skal betjene mange brukere med ulike behov. Den skal samtidig ha et klart fokus

på arbeid. Dette ivaretas bl.a. ved at arbeidsrettede tjenester nå gjøres mer tilgjengelig lokalt enn tidligere, ved nye måter å organisere oppgaveløsningen på, ved bedre tilrettelegging av egenaktivitet og bruk av selvbetjeningsløsninger gjennom digitalisering av tjenester og ved utbygging av kundeservice over telefon m.v. Det er samtidig viktig at det lokale kontoret utformes slik at alle brukergrupper kan føle seg komfortable, herunder at brukeren kan få lagt fram sin sak uten at samtalen blir overhørt av andre brukere. Det er videre viktig at kontorene opprettes i lokaler som tilfredsstiller kravene til universell utforming.

For å støtte opp under arbeidet med de lokale samarbeidsavtalene og å fremme målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning, ble det i april 2006 inngått en rammeavtale mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Avtalen gir – med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen – rammer for og nevner en rekke initiativ og tiltak som kan støtte opp under det lokale partnerskapet mellom stat og kommune og det ansvar disse sammen skal ivareta overfor felles brukere. Avtalen er et viktig instrument for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner om etablering av førstelinjetjenesten.

5.1.5 Fleksibilitet og stor frihet for lokale tilpasninger

Det er et grunnleggende premiss at statsetaten og kommunene skal ha stor frihet til selv å bestemme den interne organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Organisatoriske bestemmelser i lov og forskrift er derfor begrenset til et nødvendig minimum.

Et slikt handlingsrom innenfor gitte politiske mål og rammer er en nødvendig forutsetning for at organisering kan framstå som et aktivt virkemiddel som etatsledelsen i samarbeid med den enkelte kommune kan bruke for å nå de oppsatte mål, og sikre en fleksibel og endringsdyktig forvaltning.

Foruten å begrense omfanget av organisatoriske bestemmelser i lov, er fleksibilitet og lokal tilpasning ivaretatt gjennom muligheter til å:

- Tilpasse omfang av statlige tjenester og oppgaveløsning bl.a. til kommunestruktur, lokale/regionale arbeidsmarkeder og bistandsbehov som er typiske for den enkelte kommune.
- Avtale omfang av kommunal oppgaveløsning i arbeids- og velferdskontoret utover minimumsløsningen, og derved ta høyde for at organisering av sosialtjenesten i kommunene kan variere.
- Velge mellom alternative ledelsesformer lokalt i form av enhetlig eller delt faglig ledelse for de felles kontorene.
- Etablere interkommunale løsninger (felles kontor for flere kommuner) for å utnytte ressursene effektivt bl.a. i små kommuner med kort reisetid til nabokommuner.
- Åpne for at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

5.1.6 Oppgaveorganisering og styringsprinsipper i Arbeids- og velferdsetaten

Valg av organisasjonsløsning handler om å plassere ansvar for oppgaveutførelse, ressursbruk og resultatoppnåelse, og å tilrettelegge effektive arbeidsprosesser for å løse summen av alle arbeidsoppgaver. Følgende prinsipper er lagt til grunn for oppgaveorganiseringen i den nye Arbeids- og velferdsetaten:

- Frigjøre ressurser fra forvaltning til tjenesteyting og brukerkontakt.

En vridning av ressursbruken mot arbeidsrettet tjenesteyting, mer individuelt tilpasset oppfølging og direkte bistand til brukerne er av sentral betydning i forhold til målene for reformen om flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad og bedre brukerretting. Prioritering av tjenesteyting innebærer bl.a. at det skal brukes mer tid til oppfølging av den enkelte bruker som trenger det. Frigjøring av ressursbruk på forvaltning tilsier mindre tid brukt på administrative og forvaltningsmessige oppgaver knyttet til eksempelvis dokumentbehandling, utskriving og beregning m.v.

- Oppgaver som krever tett brukerkontakt og som må løses i nært samarbeid med den enkelte bruker skal legges lokalt.

Oppgaveløsningen i arbeids- og velferdskontoret tar utgangspunkt i at det kan skilles mellom møtet der tjenesten utføres og den produksjon som skal til for å kunne levere tjenestene. Arbeidsprosesser for tjenester som utføres i møte med bruker og som må utformes på brukerens premisser, skal forankres i NAV-kontoret.

- Legge til rette for utstrakt grad av delegering og lokalt handlingsrom, med gjennomgående og tydelig resultatansvar.

Såfremt ikke andre viktige hensyn taler imot, er utgangspunktet for organiseringen at ansvaret skal legges på lavest mulige nivå. Ansatte i den statlige Arbeids- og velferdsetaten som har den daglige dialogen med brukere, skal ha stor myndighet til å fatte avgjørelser. Organiseringen skal bygge på tydelig oppgave- og ansvarsdeling mellom ulike enheter og nivåer. Delegering av fullmakter skal understøttes av et enkelt, oversiktlig og fleksibelt styringssystem, med gjennomgående og tydelig resultatansvar. Mål og resultatindikatorer skal utformes slik at en sikrer prioritering av oppgaver og ressurser som bidrar til at målene med reformen kan nås.

– Organisere forvaltningsoppgaver i spesialiserte fagmiljøer.

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil ha et betydelig innslag av forvaltningsoppgaver. Mesteparten er oppgaver innenfor statlig ansvarsområde. De fleste statlige forvaltningsoppgavene forutsetter i liten grad direkte brukerkontakt. Spesialisering og høy fagkompetanse er ofte nødvendig for å sikre likebehandling og god kvalitet i oppgaveløsningen. Innenfor den statlige Arbeids- og velferdsetaten skal effektive og gode kompetansemiljøer oppnås bl.a. gjennom å organisere denne type oppgaver i egne enheter i en styringslinje direkte underlagt den sentrale ledelsen.

Dette innebærer at den produksjonen som skal til for å kunne levere tjenester, f.eks. myndighetsutøvelse i form av vedtak om å tilstå eller avslå søknad om ytelser, kan legges til enheter som organisatorisk og styringsmessig er atskilt fra det lokale arbeids- og velferdskontoret. Ved å samle likeartede oppgaver i egne fagmiljøer vil en både kunne heve kvaliteten i vedtakene og få en mer effektiv saksproduksjon, og samtidig kunne ha bedre fokus mot veiledning og oppfølging av brukere i NAV-kontorene.

En sentral forutsetning for en organisering basert på disse prinsippene er at brukerne skal kunne få den nødvendige bistand og de aktuelle tjenester ved kontakt med sitt lokale arbeids- og velferdskontor. Det er NAV-kontoret og ikke den enkelte bruker som skal være ansvarlig for å samordne den interne oppgaveløsning i arbeids- og velferdsforvaltningen samlet sett. Dette er nødvendig for at oppgaveløsningen skal kunne framstå som helhetlig for brukeren.

For å bedre tilgjengeligheten og sikre et likeverdig servicetilbud i alle kommuner, skal det legges til rette for stor grad av egenaktivitet og bruk av selvbetjeningsløsninger gjennom digitalisering av tjenester og en effektiv og kompetent kundeservice over telefon. Dette skal samtidig bidra til at de lokale NAV-kontorene kan konsentrere sin innsats om personer som har behov for regelmessig oppfølging og sammensatt tjenesteyting for å komme i arbeid og delta i samfunnet.

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil ut fra dette ha følgende hovedenheter og nivåer:

– Et brukerrettet arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i hver kommune med kommunale oppgaver og tilstedeværelse av statlige ressurser i et omfang som varierer med lokale politiske prioriteringer og kommunestørrelse, og som ivaretar kontakt og samhandling med andre enheter og nivåer i den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen.
– Kompetente spesialenheter som skal støtte og avlaste lokal oppgaveløsning, og som ikke, eller i begrenset grad, vil ha direkte brukerkontakt.
– Et fylkesnivå med fokus på ledelse og oppfølging av de lokale arbeids- og velferdskontorene i det enkelte fylket.
– Et sentralt direktorat med oppgaver knyttet bl.a. til styring, ledelse og utvikling av den statlige etaten og utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen i nært samarbeid med kommunesektoren.
– Administrative støtteenheter som er internt orienterte enheter som støtter direktorat og/ eller fylke/NAV-kontor i forhold til bestemte funksjoner.

5.1.7 Kompetanse i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen

De ansatte er arbeids- og velferdsforvaltningens viktigste ressurs. For å lykkes med reformen er det av vesentlig betydning at de har god og riktig kompetanse i forhold til oppgavene de skal løse. Regjeringen legger derfor stor vekt på at arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha en kompetent arbeidsstokk og en velkvalifisert ledelse.

Grunnlaget for innsatsen fra første dag er den kompetansen som eksisterer i de to tidligere statlige etatene og i sosialtjenesten. Ansatte i trygdeetaten hadde gjennomgående noe lavere formell utdanning enn ansatte i de to andre etatene. Imidlertid har trygdeetaten i mange år satset på en omfattende internopplæring og mange hadde lang erfaring i trygdefagene. Etaten hadde derfor høy realkompetanse i forvaltning av trygdeytelser og -tjenester. Ansatte i sosialtjenesten hadde det høyeste formelle utdanningsnivået og flertallet hadde

sosialfaglig høyskoleutdanning. Aetat hadde en relativt stor andel ansatte med ulike yrkes- og spesialutdanninger.

Brukerundersøkelser i de to statsetatene og i sosialtjenesten viser mange fornøyde brukere, men resultatene varierer bl.a. etter type tjenester/ytelser og de ferdigheter den enkelte ansatte har i oppgaveløsningen. Tjenester/ytelser som medfører lite skjønnsutøvelse har høy andel tilfredse brukere, mens tjenester som preges av kontroll og som forvalter og regulerer folks handlefrihet oppleves som mindre tilfredsstillende. Dette faller sammen med inntrykk fra brukerundersøkelser av offentlige tjenester mer generelt.

Personlige egenskaper hos saksbehandler setter sitt preg på tjenesteproduksjonen. Brukerundersøkelser både i Aetat og trygdeetaten viser at stadig flere brukere oppgir at de har blitt møtt med respekt fra de ansattes side, en endring som faller sammen med det sterke fokus som etatene har hatt på dette den senere tid.

Reformen vil kreve en betydelig satsing på å utvikle kompetansen i årene framover. Mange ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen vil få nye og endrede arbeidsoppgaver, bl.a. som følge av målet om å vri ressursbruk fra forvaltning til tjenesteyting og samhandling med brukerne, mer vekt på individuell oppfølging, og nye brukerrettede roller i førstelinjekontoret. Reformen vil også føre til mer samhandling mellom ansatte med ulik yrkesbakgrunn og -erfaring. For mange vil en ny forvaltningsorganisering innebære nye måter å jobbe på, bruk av nye arbeidsmetoder og nye rutiner.

For arbeids- og velferdsforvaltningen som forvalter et omfattende tjenestetilbud med et stort innslag av kontroll, vil god service og respekt i møte med brukeren være en utfordring. Det er grunnleggende viktig at de ansatte i den nye forvaltningen har respekt og likeverdig behandling i sentrum for sin kontakt og kommunikasjon med brukerne.

Med de utfordringer arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor, er det derfor viktig at opplæring, utvikling av holdninger, verdier, ferdigheter og spesifikk fagkunnskap omfatter både den enkelte ansatte og det organisatoriske nivået. Felles læringsprosesser og utvikling av en kultur som understøtter målene for reformen vil her stå sentralt. Samlet vil det kreve oppbygging av ny kompetanse og utvikling av eksisterende kompetanse både på kort og lengre sikt.

For å møte disse utfordringene er det utarbeidet en foreløpig plan for kompetanseutvikling for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Planen er kommune- og statsovergripende og har fokus på kompetansebehov og enkle jobbrelaterte tiltak, særlig på kort sikt. Den peker på to sentrale kompetanseområder:

- Ledelsesutvikling, basert på enhetlig ledelse knyttet til målene for reformen og med vekt på reformkritiske utfordringer og tiltak.
- Utvikling av reformkritisk kompetanse, som legger vekt på helhetlig tilnærming i forhold til brukerne, et tydelig arbeidsfokus og sosial inkludering.

Dette omfatter kompetansekrav og -tiltak knyttet til:

- Basiskompetanse, som skal bidra til å styrke den felles faglige forståelsen i hele arbeids- og velferdsforvaltningen om mål, visjon, verdier og holdninger.
- Kompetanse i brukermedvirkning som skal oppnås gjennom målrettet opplæring som kan gi raske og gode resultater.

De ansatte skal ha kunnskap om og ferdigheter i å gjennomføre dialog med brukerne og evne til å utnytte brukernes erfaring og kompetanse om egen situasjon i forbindelse med planlegging av tiltak og tjenester med sikte på deltakelse i arbeid og aktivitet m.v. Ansatte forutsettes videre å ha kunnskaper om og kunne kommunisere med ikkenorskspråklige brukere og ha ferdigheter i interkulturell kommunikasjon. Flerkulturell forståelse skal også omfatte forståelse av den særegne situasjon og historiske bakgrunn som preger urfolk/minoriteter som har vært lenge i landet; samer og de nasjonale minoritetene. Det er viktig at NAV-kontor i samiske kjerneområder har tilstrekkelig kompetanse i samisk språk og kultur, og forståelse for samiske forhold, deres nærmiljø, næringstilpasninger og samfunnsliv. Dette er også viktig i områder hvor samene utgjør en språklig og kulturell minoritet. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha en bevisst og aktiv rekrutteringspolitikk av personer med innvandrer-/minoritetsbakgrunn for i større grad å kunne avspeile variasjonsbredden blant brukerne.

- Kompetanse knyttet til ulike veilederroller i førstelinjetjenesten, samt individuell oppfølging og metodekunnskap.

Det vil her være behov for både breddekompetanse og spesialkompetanse. Mer vekt på individuell oppfølging vil stille økte krav til profesjonell skjønnsutøvelse og til personlig kompetanse

(holdninger og ferdigheter). En viktig utfordring i skjønnsbaserte avgjørelser dreier seg om å vurdere arbeids- og inntektsevne.
– Arbeids- og velferdsfaglig kompetanse.

Dette er nødvendig i forhold til målet om å få flere i arbeid, og omfatter bl.a. kunnskap om det lokale og regionale arbeidsmarked, samt ferdigheter og kompetanse når det gjelder å motivere og bistå den enkelte til å komme i arbeid.
– Forvaltnings- og regelverkskompetanse, knyttet bl.a. til gjennomføring av pensjonsreformen og myndighetsutøvelse mer generelt.
– Grunnleggende IKT-kompetanse.

Generelt vil det være behov for grunnleggende IKT-kompetanse for alle ansatte i arbeids- og velferdsforvaltingen. Noen vil også trenge mer inngående kunnskap om eksisterende fagsystemer.

Ovennevnte kompetansebehov kan i utgangspunktet dekkes på forskjellige måter – både gjennom intern opplæring, ulike etter- og videreutdanningstilbud og gjennom rekruttering.

Rekruttering og bruk av høyere utdanning er viktig med sikte på å oppnå økt kvalitet og kompetanse i tjenesteytingen. Høyskolesystemet er en særlig sentral bidragsyter av formell kompetanse og har i dag en rekke ulike utdanningstilbud rettet mot jobber i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er vesentlig at tilbudet som gis fra høyskole- og universitetssystemet er tilpasset behovet for kompetanse i årene framover. For å bedre kompetansegrunnlaget i tjenesten kreves gode samarbeidsformer mellom forskning, utdanning og praksis. Det er på den bakgrunn bl.a. satt i gang forsøk med Høyskole- og universitetssosialkontor (HUSK) som skal bidra til å utvikle dette.

Det vil videre bli tatt initiativ med sikte på å etablere en dialog med utdanningsmyndigheter og utdanningsinstitusjoner om framtidige kompetanseutfordringer og -behov i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og hvordan tilbud innen høyere utdanning kan imøtekomme dette.

Temaer og problemstillinger som det kan være aktuelt å drøfte i den forbindelse er hvordan høyere utdanning kan bidra til å ivareta overordnede reformmål, spørsmål om separate utdanningsløp vs. behov for mer samordning og felles utdanningsløp, behov for mer skreddersydde utdanningstilbud vs. utdanninger som rekrutterer for et bredere arbeidsmarked, organisering av tilbud knyttet til behovet for hhv. grunnutdanning, videre- og etterutdanning, betydningen av praksis i utdanningen, krav til forskningsbasert utdanning og mulighet for spesialisering og fordypning gjennom lengre utdanningsløp. Det er samtidig viktig at den profesjonskompetanse som er nødvendig, blir videreført i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

5.1.8 Arbeidsmåter i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil innebære nye måter å jobbe på både i forhold til brukerne, eksterne samarbeidsparter og når det gjelder samhandling internt.

En brukerorientert tjeneste innebærer bl.a.:
– lett tilgang til de tjenester som etterspørres
– lett forståelig og tilgjengelig veiledning om tjenester og stønader
– rask og helhetlig avklaring av behov og tiltak
– individuell oppfølging tilpasset den enkeltes behov
– at tjenester ses i sammenheng
– at tid sammen med bruker skal brukes til samhandling om tjenesteutforming
– kortest mulig ventetid/saksbehandlingstid

Den nye førstelinjetjenesten skal legge til rette for både individbasert og systembasert brukermedvirkning. På systemnivå skal det legges opp til et felles, lokalt samarbeid med brukerorganisasjonene. Det skal også legges opp til samarbeid og god kontakt med virksomheter og partene i arbeidslivet. På alle nivåer skal det sikres tidlig og aktiv medvirkning fra brukerne, og der det er praktisk mulig skal det etableres felles brukerfora knyttet til NAV-kontoret.

For å ivareta effektiv samordning av tjenestetilbud, et brukerorientert perspektiv og metoder for brukermedvirkning, skal det etableres en rekke tiltak som vil være felles for alle NAV-kontorene:
– Felles metodisk rammeverk som skal ha arbeid og aktivitet som mål.
– En mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering som kan gi grunnlag for felles forståelse av brukers behov og ressurser.
– Bruk av individuelle planer som skal bidra til at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud.
– Bruk av kontaktperson eller koordinator ved NAV-kontoret som samordner aktiviteter og tjenesteytere, og som er brukerens rådgiver og veileder i hele eller deler av den tiden brukeren har kontakt med kontoret.

- Retningslinjer for samhandling mellom NAV-kontoret og andre offentlige instanser om og med felles brukere.
- Et helhetlig styrings- og rapporteringssystem som omfatter sosialtjenesten og tilbudet fra den statlige etaten, bl.a. med sikte på å få fram resultater og effekter av den samlede innsatsen i den nye førstelinjetjenesten.

Utvikling av felles arbeidsmetodikk for brukermedvirkning må samtidig ta høyde for særskilte behov og forutsetninger blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere, f.eks. innenfor samiske bosettingsområder.

Bruk av IKT skal både bidra til å effektivisere offentlig sektor og samtidig gi nye og bedre tjenester til brukerne. Hovedretningen på arbeids- og velferdsforvaltningens IKT strategi vil være:

- satsing på digitalisering av tjenestene for å øke graden av egenaktivitet og bruk av selvbetjeningsløsninger
- effektiv og kompetent kundeservice over telefon
- det enkelte NAV- kontor skal konsentrere sin innsats om personer som har behov for regelmessig oppfølging og sammensatt tjenesteyting for å komme i arbeid/delta i samfunnet.

Brukere som trenger individuell oppfølging og mer omfattende bistand vil få dette gjennom et felles metodisk rammeverk bestående av flere oppfølgingsområder – og elementer: Brukeren skal angi sitt behov for bistand, faktorer som påvirker den enkeltes arbeids- og funksjonsevne skal kartlegges, det skal foretas en vurdering av brukerens reelle arbeids- og funksjonsevne, det skal i samarbeid med brukeren utarbeides en plan der behovet for koordinert bistand framgår, og det skal avtales gjennomføring og evaluering av innsats og resultater. En nærmere omtale av metodikk m.v. i forbindelse med individuell oppfølging framgår av kap. 10 og 12.

5.2 Samhandling med arbeidsmiljømyndighetene

Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver sørge for tiltak som forhindrer at virksomhetens ansatte pådrar seg helseskader som følge av arbeidet, og samtidig legge til rette for at arbeidstakere med ulike helseforutsetninger kan fortsette i arbeidet. Arbeidsgiver har dels en generell plikt til å tilrettelegge arbeidet under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger, og i tillegg en særlig plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Det vises til kap. 14 for en nærmere redegjørelse for arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området. Arbeidsgiver skal videre utarbeide oppfølgingsplaner for sykmeldte arbeidstakere for tilbakeføring til arbeid med mindre det er åpenbart unødvendig, senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i 8 uker, jf. boks 5.1. Arbeidsgiverens tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven er således omfattende.

Folketrygdloven med forskrifter angir arbeidstakers rettigheter og plikter med hensyn til sykepenger, Arbeids- og velferdsetatens plikt til å yte bistand til arbeidsgiver og arbeidstaker i denne situasjonen, samt etatens plikt og rett til å kreve oppfølgingsplaner utlevert.

Arbeidsmiljøloven og folketrygdlovens bestemmelser som angår situasjonen der en arbeidstaker er blitt sykemeldt eller har fått redusert arbeidsevne har korresponderende regler om plikter og rettigheter. De to lovene forvaltes av hhv. Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten, som begge har oppgaver knyttet til å hindre at personer som er i arbeid blir syke og støtes ut av arbeidslivet.

Klargjøring av etatenes roller og ansvar og videreutvikling av samarbeidet dem imellom har stått sentralt i forbindelse med innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv. Det er de siste årene etablert et tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og trygdetaten. En har lagt vekt på å prioritere dette samarbeidet både sentralt og lokalt i etatene.

Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten har ulike hovedvirkemidler; henholdsvis tilsyn/veiledning og økonomiske virkemidler i form av tjenester og stønader, som skal bidra til rask og hensiktsmessig oppfølging på arbeidsplassen når et helseproblem e.l. har oppstått. Mens Arbeids- og velferdsetaten har hovedtyngden av sin virkemiddelbruk rettet mot den enkelte, er hovedtyngden av Arbeidstilsynets virkemidler rettet mot å hindre at forhold ved arbeidet eller arbeidsplassen forårsaker sykdom eller skade. Arbeidstilsynet fører tilsyn og driver veiledning for å bidra til at virksomhetene har systemer og rutiner som ivaretar alle typer arbeidsmiljøforhold, både psykososiale/organisatoriske, fysiske, kjemiske og sikkerhetsmessige, på en helhetlig måte. Som del av Arbeids- og velferdsetatens oppdrag med å understøtte IA-virksomhetenes inkluderingsarbeid gir imidlertid etaten også veiledning om forebyggende utviklingstiltak som støtter opp om IA-avtalens mål.

Det er viktig at myndighetenes samlede virkemidler og innsats for å forebygge sykefravær og utstøting fungerer mest mulig samordnet og optimalt. Departementet har derfor igangsatt et prosjekt for bl.a. å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom etatene, samt mellom etatene og virksomhetene, for å oppnå mer effektiv oppfølging av virksomhetenes tilrettelleggingsansvar, jf. omtale i kap. 14.3.1.

5.3 Legens ansvar og rolle ved tildeling av trygdeytelser

Fastlegen spiller en sentral rolle i kommunehelsetjenesten, og har samtidig en viktig oppgave som premissleverandør for Arbeids- og velferdsetatens vedtak om tildeling av trygdeytelser til enkeltpersoner. Legens rolle som premissleverandør gjelder hele forløpet fra sykmelding til vedtak om uføreytelse.

Behandlende lege har flere ulike oppgaver/funksjoner i dette forløpet:

- avklare hvorvidt en person er syk eller ikke
- fastsette/stille en diagnose dersom sykdom påvises
- foreskrive og følge opp medisinsk behandling
- vurdere om sykdommen fører til nedsatt arbeidsevne

De tre førstnevnte funksjonene vil behandlende lege ha uansett om sykdommen vil kunne utløse en trygdeytelse eller ikke. I en del tilfeller innhentes spesialistvurderinger for å avklare/kvalitetssikre diagnose og behandling m.v.

Behandlende lege spiller en viktig rolle i oppfølgingen av sykmeldte, og har sammen med Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og den sykmeldte spesifikke og formaliserte oppgaver i oppfølgingsløpet.

Legen skal alltid vurdere om den syke kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Legens vurdering skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering. Fra 1. juli 2004 ble retningslinjene for sykmelding endret. I henhold til endringen skal legen på sykmeldingstidspunktet foreta en spesifikk vurdering av om det er tungtveiende medisinske grunner til at personen skal være borte fra arbeid på grunn av sykdom. Gradert sykmelding skal være første alternativ. Samtidig ble det innført en aktivitetsplikt for alle sykmeldte. For å få rett til sykepenger skal vedkommende så tidlig som mulig og senest innen 8 uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for dette.

Ved sykmelding utover åtte uker uten at den sykmeldte er i arbeidsrelatert aktivitet, skal legen sende en utvidet legeerklæring. Denne skal dokumentere at det er medisinske grunner som er til hinder for aktivitet. Der årsaken til manglende aktivitet ikke kommer inn under de lovbestemte unntak, skal sykepengene stoppes.

Dersom en arbeidstaker fortsatt er sykmeldt uten å være i arbeidsrettet aktivitet, skal Arbeids- og velferdsetaten senest etter 12 uker etterspørre oppfølgingsplanen som arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven har plikt til å utarbeide i samarbeid med arbeidstaker. Dersom arbeidsgiver ikke fremlegger en slik oppfølgingsplan, kan Arbeids- og velferdsetaten ilegge en tvangsmulkt.

Oppfølgingsplanen vil kunne inngå som relevant dokumentasjon på hva som er gjort av bedriftsinterne tiltak, for eksempel om individuell tilrettelegging er forsøkt i tilstrekkelig grad, før eventuelt ekstern yrkesrettet attføring iverksettes.

Dette forløpet i sykefraværsoppfølgingen er skjematisk framstilt i boks 5.1.

Arbeidstakeren har plikt til å medvirke til avklaring og utprøving av funksjonsevne. Dersom arbeidstaker ikke viser vilje til samarbeid, kan dette medføre stopp i sykepenger.

Leger som ikke følger de nye reglene for sykmelding og dokumentasjon av arbeidsuførhet skal kunne fratas retten til å skrive legeerklæring som grunnlag for trygdeytelser. I tilknytning til endringene i retningslinjene for sykmelding i 2004 gjennomførte trygdeetaten i samarbeid med legeforeningen et fagutviklingsprogram rettet mot allmennleger.

Rikstrygdeverket har i sin evaluering av endringene i sykmeldingsreglene konkludert med at de hadde effekt på fastlegenes sykmeldingspraksis. Færre ble sykmeldt, flere ble friskmeldt tidligere og bruken av graderte sykepenger økte i tiden etter regelendringen.[1] På bakgrunn av at sykefraværet igjen viser en økning, vil Arbeids- og velferdsdirektoratet følge opp med en ny undersøkelse, bl.a. for å se hvilken effekt legers sykmeldingspraksis har på samlet fravær over tid.

Legen spiller også en sentral rolle i forbindelse med søknad om uførepensjon. Legen skal gi et faglig råd ikke bare om sammenheng mellom sykdom og arbeidsevne, men også i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt og hvorvidt den er varig svekket eller ikke.

Til å understøtte behandlingen av saker som

[1] RTV-rapport 06/2006: Fastlegers sykmeldingspraksis.

Boks 5.1 Forløp i sykefraværsoppfølgingen

Før sykmelding

Arbeidsgiver skal sørge for løpende forebygging og tilrettelegging, og arbeidstaker skal medvirke til gjennomføringen av dette, jf. aml. §§ 2-2 og 2-3.

Sykmeldingstidspunkt

Legen skal vurdere om det er tungtveiende medisinske grunner til at en person skal være borte fra arbeidet. Gradert sykmelding skal være første alternativ, før aktiv sykmelding eventuelt vurderes.

Senest etter 8 uker

Arbeidsgiver og arbeidstakere skal utarbeide en oppfølgingsplan for å få den sykmeldte raskest mulig tilbake til arbeid.

Legen må sende en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er medisinske grunner som er til hinder for aktivitet. Der årsaken til manglende aktivitet ikke kommer inn under de lovbestemte unntak, skal sykepengene stoppes.

Etter 12 uker

Er en arbeidstaker fortsatt sykmeldt, skal trygdeetaten senest etter 12 uker etterspørre oppfølgingsplanen som arbeidsgiveren i henhold til arbeidsmiljøloven har plikt til å utarbeide i samarbeid med arbeidstakeren. Dersom arbeidsgiver ikke fremlegger en slik oppfølgingsplan, kan trygdeetaten ilegge en tvangsmulkt.

Innen 12 måneder

Dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem, skal yrkesrettet attføring vurderes. En slik vurdering skal skje tidligst mulig, og senest ved utløpet av sykepengeperioden.

Etter 12 måneder

Rehabiliteringspenger under fortsatt medisinsk behandling eller attføringspenger under yrkesrettede tiltak.

Arbeidsforholdet fortsetter inntil arbeidstakeren selv sier opp eller blir oppsagt.

gjelder tilståelse av stønad ved sykdom og uførhet har Arbeids- og velferdsetaten egne leger som vil kunne gi etaten et faglig, medisinsk råd i det enkelte tilfelle («rådgivende leger»). Disse legene forholder seg til papirer og har sjelden eller aldri direkte kontakt med trygdesøkeren.

Terum m.fl. har i en undersøkelse påpekt at legenes vurdering i forbindelse med søknad om uførepensjon i stor grad er basert på skjønn, og at legenes moral- og verdioppfatning har betydning for utfallet av søknaden.[2]

OECD har i flere rapporter pekt på fastlegens sentrale rolle ved tildeling av trygdeytelser som et problem, bl.a. at legens nære kjennskap til pasienten kan svekke vedkommendes nøytralitet.[3]

Bl.a. på denne bakgrunn gjennomførte trygdeetaten i 2005 et forsøk der man brukte uavhengige leger – hhv. uavhengige legespesialister og etatens egne rådgivende leger – til å vurdere uføresøknader. Målet med forsøket var å finne ut om uavhengige leger sikrer en bedre kvalitet på de vurderingene som legges til grunn for trygdeetatens avgjørelse av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt. Til sammen 200 uføresøknader ble gjennomgått.

SINTEF-helse har evaluert forsøket.[4] Evalueringen viser at det er stor grad av overensstemmelse mellom trygdekontorenes/fylkestrygdekontorenes vurdering og vurderingene som ble foretatt av de uavhengige legene.

Legene som deltok i forsøket ble også intervjuet og stilt spørsmål om de syntes at sakene var godt nok utredet. I tillegg gjennomgikk leger ansatt ved SINTEF et utvalg saker. De uavhengige legespesialistene syntes i mindre grad at sakene var godt nok medisinsk utredet enn SINTEFs leger og de rådgivende legene. Disse legene etterlyste også større bruk av funksjonsvurderinger for å tydeliggjøre sammenhengen mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne.

[2] Terum og Nergård: Medisinsk skjønn og rettstryggleik, Tidsskrift forlagsforeningen Nr. 5 1999

[3] Sickness, Disability and work – Breaking the Barriers OECD (2006)

[4] SINTEF Helse: Evaluering av forsøk med bruk av legespesialister og omfattende bruk av rådgivende leger i uføresaker, Rapport A 257 (2006)

Det var imidlertid bred enighet mellom legegruppene, inkludert SINTEFs leger at det burde vært gjort et bedre arbeid med å avklare medisinske forhold tidligere i stønadsforløpet. Det ble pekt på at en del saker kunne ha vært avklart på et langt tidligere tidspunkt. SINTEFs leger konkluderte med at spesialistvurderinger ikke hører hjemme i sluttfasen av en medisinsk utredning. Vurderingen av ekstern rådgivende lege brakte ifølge SINTEF inn lite nytt. De fleste søknadene hadde allerede vært forelagt rådgivende lege som ledd i den ordinære saksbehandlingen. Den nye vurderingen fikk som regel ingen praktiske konsekvenser for uførevurderingen.

Prosjektet reiser flere problemstillinger knyttet til legens rolle som premissleverandør i forbindelse med vedtak om tildeling av helserelaterte trygdeytelser. Bl.a. om dagens retningslinjer når det gjelder hvilke krav som skal stilles til medisinsk dokumentasjon er gode nok, herunder om man i større grad bør innhente erklæringer fra uavhengige spesialister og når i prosessen slik erklæring eventuelt bør foreligge.

Det er videre et spørsmål om hvordan en best skal kunne utnytte behandlende leges kompetanse ved vurdering av funksjonsnedsettelse. I den forbindelse vil det også være behov for å se nærmere på Arbeids- og velferdsetatens bruk av egne rådgivende leger – både hvorvidt etaten selv skal ha egne legeressurser og hvilke funksjoner/oppgaver disse skal ha. Etableringen av den nye Arbeids- og velferdsetaten gir et bedre grunnlag for å kunne foreta tidlig avklaring av den enkelte stønadsmottakers funksjons- og arbeidsevne. Som ledd i den framtidige kompetanseutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen, er det samtidig et mål å styrke de ansattes ferdigheter og kompetanse til selv å vurdere arbeidsevne og foreta avveining mellom hvem som kan arbeide og hvem som skal få stønad.

5.4 Rehabilitering og samhandling med den kommunale helsetjenesten og helseforetakene

Rehabilitering der målet for den enkelte er arbeid handler både om helse- og sosialtjenester og om arbeidsrettede tiltak og aktiviteter. Rehabilitering forutsetter en helhetlig tilnærming hvor ulike fagprofesjoner og etater bidrar til at den enkelte skal kunne nå sine mål. Utfordringen når deltakelse i arbeidslivet er et av målene for rehabiliteringsprosessen, er å få en tidlig tverrfaglig, og ofte tverretatlig oversikt over hvilke forutsetninger som må oppfylles for å nå målet.

Spesialisthelsetjenesten og kommunenes helse- og sosialtjeneste er begge pålagt ansvar for å tilby og koordinere rehabiliteringstjenester.

Kommunehelsetjenestens oppgaver

Den kommunale helsetjenesten skal fremme folkehelsen, forebygging, diagnostisering og behandling av sykdom, medisinsk habilitering og rehabilitering. For å løse disse oppgavene er kommunen pålagt å sørge for ulike deltjenester.

Kommunen har et overordnet ansvar for å legge til rette for samarbeid og koordinering mellom legetjenesten og øvrige kommunale helse- og sosialtjenester, og mellom kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjenesten. Den enkelte fastlege har ansvar for planlegging og koordinering av individrettet forebyggende arbeid og medisinsk behandling overfor innbyggerne på sin liste. Det vil variere hvilken fagperson som er den rette til å koordinere en rehabiliteringsprosess. Fastlegen har plikt til å initiere at slik koordinering blir ivaretatt når legen er oppsøkt og hvor vilkårene for individuell plan er oppfylt.

Kommunene skal dekke befolkningens behov for fysioterapi ved hjelp av fysioterapeuter i kommunale stillinger eller ved å inngå driftsavtaler med privatpraktiserende fysioterapeuter. Fysioterapitjenesten består av forebyggende og kurativ behandling og rehabilitering i og utenfor institusjon. Fysioterapeuter (kommunalt ansatte eller med driftsavtale) har således en sentral rolle i rehabiliteringstiltak.

Også behandlergrupper som ikke er ansatt i den kommunale helsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten, eller har avtaler med disse, kan ha en sentral funksjon når det gjelder habilitering/rehabilitering. Det gjelder for eksempel fysioterapeut og manuell terapeut uten driftsavtale, kiropraktor, tannlege m.fl.

Sosialtjenesteloven pålegger kommunene å yte praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse (BPA), til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, nedsatt funksjonsevne, alder eller av andre årsaker. Slike tjenester skal tildeles etter individuelle behov og kan være av stor betydning for å gjennomføre rehabiliteringsprosesser eller for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i arbeidslivet.

Spesialisthelsetjenestens organisering og oppgaver

De regionale helseforetakene skal sørge for at personer tilbys spesialisthelsetjeneste i og utenfor institusjon. Et spesialisert tilbud på helsesektorens område kan være nødvendige undersøkelser og utredning, trening og oppøving av funksjon og ulike individuelle ferdigheter, samt tilrettelagt opplæring som ikke faller inn under opplæringsloven. Rehabilitering hvor brukeren har arbeid som mål innebærer ofte at spesialisthelsetjenesten samarbeider med andre etater i en tverrfaglig og tverretatlig prosess. Helse- og omsorgsdepartementet har i det årlige bestillerdokumentet til de regionale helseforetakene de siste årene bedt om å prioritere habilitering og rehabilitering.

Det er opp til det regionale helseforetaket å vurdere hvordan spesialisthelsetjenestetilbudet skal ivaretas, og sørge for at nødvendig kompetanse finnes i regionen. Rask tilgang til spesialisthelsetjenester vil kunne bidra til at folk kommer raskere i gang med attføringstiltak. Retten til fritt sykehusvalg gjelder all planlagt utredning og/eller behandling innenfor somatisk helsetjeneste og det psykiske helsevernet. Bruk av retten til fritt sykehusvalg vil dermed kunne være med på å få den enkelte raskere tilbake til arbeid.

De regionale helseforetakene er pålagt gjennom lov å iverksette tiltak for opplæring av pasienter. God opplæring er ofte en forutsetning for å mestre livet ved kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne, og for å hindre forverring av helsetilstanden. Motivasjon og mestring knyttet til deltakelse i arbeidslivet kan være et element i tilbudet. De siste årene har det vært en sterk utbygging av lærings- og mestringssentre over hele landet som tilbyr kurs og samarbeider aktivt med pasientorganisasjonene.

Private institusjoner og frivillige organisasjoners rolle

Private rehabiliteringsinstitusjoner, opptreningsinstitusjoner og de spesielle helseinstitusjonene yter tjenester som kan være viktig i en rehabiliteringsprosess. Attføringssenteret i Rauland og Hernes Institutt har i flere år hatt et tilbud om funksjonsvurderinger og opptrening knyttet til deltakelse i arbeidslivet. Fra 2006 er finansieringsansvar og bestilleransvar for disse institusjonene overført til de regionale helseforetakene, som har ansvar for å inngå avtaler med aktuelle institusjoner.

Også frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner er viktige medspillere i rehabiliteringssektoren, både i form av likemannsarbeid og som eier/driver av gode tilbud og institusjoner. Regjeringen ønsker å samarbeide med disse organisasjonene i utviklingen av feltet.

Framtidige utfordringer i samarbeidet

Forskrift om habilitering og rehabilitering som trådte i kraft 1. juli 2001 regulerer nærmere ansvar for planlegging, samarbeid og samordning av tjenestetilbudet. Den pålegger både kommunene og de regionale helseforetakene å etablere en koordinerende enhet knyttet til rehabiliteringsvirksomheten. Generelt synes forskriften så langt å ha hatt begrenset betydning for kommunenes og spesialisthelsetjenestens planlegging og koordinering av habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten.

NAV-reformen åpner for nye samarbeidsmuligheter mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenesten i forhold til felles brukergrupper. Det er et mål å styrke dette samarbeidet slik at disse personene tidlig får et mest mulig helhetlig rehabiliteringstilbud. Aktuelle problemstillinger i den forbindelse er hvordan en skal utnytte de samlede legeressursene til å sikre tilfredsstillende medisinsk dokumentasjon som grunnlag for tildeling av helserelaterte trygdeytelser. Andre spørsmål er hvordan en kan sikre sektorovergripende samarbeid og samordning mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten i rehabilitering av felles målgrupper, gjennom felles planverk, felles kompetanseutvikling og begrepsbruk, og samarbeid om forsknings- og utviklingsarbeid. Dette omtales videre i kap 10.

5.5 Opptrappingsplanen for psykisk helse

Det er en prioritert oppgave for regjeringen å styrke tilbudet til mennesker med psykiske lidelser. Overordnede mål og tiltak er lagt fram i Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999-2008). Planen skal fremme uavhengighet, selvstendighet og evnen til å mestre eget liv. Helsetjenesten skal innrettes mot dette, og må samarbeide systematisk mot andre samfunnssektorer for at målene skal nås.

Det er et viktig mål i Opptrappingsplanen å styrke tilgjengeligheten til arbeid og arbeidsmarkedstiltak for mennesker med psykiske lidelser. Bortsett fra muskel- og skjelettlidelser er psykiske lidelser de mest vanlige diagnosene blant yrkeshemmede på attføring. Erfaringer viser at

personer med psykiske lidelser har behov for lengre kartleggings- og avklaringsperioder, tettere oppfølging og sterkere fokus på integrerende arbeidsrettede tiltak enn andre brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen.

I tillegg til arbeids- og velferdsforvaltningens ordinære innsats stilles det til rådighet midler over Opptrappingsplanen for psykisk helse til arbeidsmarkedstiltak for denne gruppen. Som et ledd i gjennomføringen av Opptrappingsplanen ble det i 2004 avsatt øremerkede midler til utviklingsarbeidet «Vilje viser vei», som i første fase var et praktisk rettet metodearbeid basert på erfaringsinnhenting, utprøving og spredning. Våren 2006 ble satsingen videreført under betegnelsen «Vilje Viser Vei – satsingen på arbeid og psykisk helse i NAV». Satsingen ble organisert som et hovedprosjekt med underliggende delprosjekter som ivaretar hvert sitt innsatsområde: Nettverksbygging og kompetanseheving, Jobbmestrende oppfølging og Storbysatsing.

5.6 Rusmiddelavhengige og samordningsbehov

Mange tunge rusmiddelavhengige har, i tillegg til sitt rusproblem, andre problemer i tillegg til rusavhengigheten. I en undersøkelse fra 2004 konkluderer FAFO med at opphopning av levekårsproblemer er omfattende blant rusmiddelavhengige, og jo tyngre misbruk, desto flere levekårsproblemer.[5] Det betyr at belastninger og problemer som følger av og/eller som begrunner misbruket, øker i takt med økende misbruk. Dette innebærer til dels omfattende helseproblemer (kroniske sykdomstilstander, psykiske lidelser, infeksjoner, hepatitt, HIV, tannhelse- og ernæringsproblemer m.m) og sosiale problemer (f.eks. problemer knyttet til bolig, inntekt/utdanning, gjeld, nettverk). Dette kommer i tillegg til et ofte komplisert avhengighetsbilde og gjentatte avbrutte behandlingsforsøk.

Mange rusmiddelavhengige vil derfor ha behov for et sammensatt tjenestetilbud. Sosialtjenesten er den instansen som i henhold til sosialtjenesteloven, har ansvaret for å koordinere tjenestene til personer med rusmiddelproblemer.

Det finnes ingen samlet oversikt over antall rusmiddelavhengige i Norge. I løpet av 2006 etableres et system for ventelisteregistrering på rusområdet, samordnet med ventelisteregistrering innen øvrig spesialisthelsetjeneste. Vi vet imidlertid noe om forholdet mellom rus og andre alvorlige problemer, for eksempel at 60 prosent både av innsatte og av bostedsløse har et rusmiddelproblem.

Med rusreformen som ble iverksatt fra 1. januar 2004 ble alle de tidligere fylkeskommunale rustiltakene overført til staten ved de regionale helseforetakene. Behandling for rusmiddelmisbruk ble integrert som en del av den øvrige spesialisthelsetjenesten og definert som en helsetjeneste. Dette innebærer at rusmiddelavhengige har status som pasienter og har rettigheter på lik linje med andre pasienter, også i forbindelse med behandling for sitt misbruk. Tilbudet skal være tverrfaglig og ha både en helse- og sosialfaglig tilnærming. Rusmiddelavhengige vil dermed i større grad få tilgang til andre spesialiserte tjenester de måtte ha behov for i tillegg til behandling for misbruket. Den kommunale sosialtjenestens helhetlige ansvar for rusmiddelmisbrukere er opprettholdt etter rusreformen.

Flere rapporter før rusreformen har pekt på samhandlingsutfordringer innen tjenestene til personer med rusmiddelproblemer.[6] I en undersøkelse om behov og tjenester for rusmiddelmisbrukere, pekes det særlig på at det er svakest samarbeid mellom ulike hjelpetiltak som er av særlig betydning for rusmiddelavhengiges sosiale integrering (SINTEF Helse 2004). I følge rapporten er koordinering av samarbeid om den enkelte rusmiddelavhengige særlig svak for dem som er til poliklinisk behandling eller korttidsbehandling. Samarbeid er ikke koordinert, ansvarsgrupper er lavt prioritert og individuell plan utarbeides i begrenset grad. Rusreformen er ennå ikke evaluert, men så langt er det mye som tyder på at den gir noen nye samhandlingsutfordringer. Et nødvendig samarbeid mellom nivåene – kommunene og spesialisthelsetjenesten, som har fått rusfeltet som nytt ansvarsområde, må videreutvikles for å sikre et tverrfaglig og helhetlig godt behandlings- og rehabiliteringstilbud. Rusmiddelavhengiges sammensatte problemer og behov innebærer at samarbeid blir en forutsetning for å kunne møte, behandle og følge opp denne gruppen på en tilfredsstillende måte. Avgjørende for å oppnå slik helhet og samhandling er at ansvar for samordning og koordinering er tydelig plassert og følges

[5] FAFO: Levekår blant innsatte, 2004

[6] «Primærhelsetjenesten oppgaver i rusmiddelbehandling og forebyggende rusmiddelarbeid», Borgestadklinikken (2001), «Det verste er å skrive dem ut – til gata», Frelsesarmeen, 2002, «Helsetjenester for tunge rusmiddelmisbrukere» (SINTEF Unimed, 2003)

opp på aktuelt nivå. Generelt er det behov for i større grad å ta i bruk individuell plan for å møte samordningsutfordringene på rusområdet.

5.7 Samhandling med utdanningssektoren

Utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene har viktige grenseflater og overlappende målgrupper, bl.a. personer som har svak arbeidslivstilknytning og behov for utdanning og opplæring for å komme i jobb. Det er behov for bedre samarbeid mellom kommunesektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen om disse overlappende målgruppene, for eksempel ungdom som faller ut av videregående opplæring, voksne med rett til grunnopplæring, og voksne som trenger realkompetansevurdering eller utdannings- og yrkesveiledning.

Ungdom som faller ut av utdanning

Ansvaret for ungdom som velger bort/faller ut fra utdanningssystemet har skiftet mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. På 1980-tallet ble ungdomsgarantien innført, og hovedansvaret for relevant oppfølging ble lagt hos arbeidsmarkedsmyndighetene. Ungdom som ikke fikk skoleplass skulle få jobb eller arbeidsmarkedstiltak. Gjennom Reform-94 fikk fylkeskommunen ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring. Fylkeskommunene fikk også ansvaret for å ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som var omfattet av retten til videregående opplæring, og som ikke var i opplæring eller arbeid. Elever som ikke fullfører videregående opplæring har høy risiko for arbeidsledighet. Av dem som sluttet opplever over 50 prosent å bli arbeidsledige, noe som for en del kan være starten på langvarig arbeidsledighet.

Den nye ungdomsgarantien som Regjeringen ønsker å innføre rettet mot ungdom i alderen 20-24 år, vil ha betydning for oppfølging av denne gruppen. Garantien for unge i alderen 20-24 år skal sikre at den enkelte ungdom får relevant oppfølging. Det vil variere om den enkelte vil være motivert for mer opplæring, eller er aktuell for arbeidsmarkedet. En god samarbeidsstruktur mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunesektoren er viktig for å gi den enkelte støtte og oppfølging i tråd med sluttmålet som vil være å komme i arbeid.

Voksne med behov for opplæring

En stor andel av de arbeidsledige i Norge har ikke fullført videregående opplæring. Samtidig har en del av disse en lovmessig rett til tilpasset videregående opplæring slik at de er i målgruppen for voksenopplæring og samtidig i Arbeids- og velferdsetatens målgruppe som registrerte ledige. Arbeids- og velferdsetaten kan tilby arbeidsledige med behov for opplæring for å komme i arbeid, kortvarige, yrkesrettete AMO-kurs. Disse kan dekke deler av ordinær videregående opplæring, men ikke et løp for å fullføre opplæringen. Fylkeskommunen kan tilby tilrettelagt videregående opplæring, men kan ikke tilby livsoppholdsytelser.

Det er krevende å finne et balansepunkt mellom trygd og utdanningsfinansiering, og det er vanskelig å avgjøre hvor grensen skal gå mellom de som finansierer egen utdanning gjennom lån, og de som skal få utdanningen på det offentliges bekostning. Opplæring innenfor arbeidsmarkedspolitikken skal ikke overta for eller konkurrere med ordinær opplæring. Samtidig som det er ønskelig å gi et tilbud som kan bidra til formell opplæring, er det viktig å avgrense tilbudet på en måte som gjør at man ikke fanger opp personer som kunne gjennomført opplæring med egen finansiering.

Yrkes- og utdanningsveiledning

Både fylkeskommunen og arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for å veilede sine brukere om utdanning og arbeidsmarked, men forskning og evaluering viser klart at tjenestene er for fragmenterte og lite brukervennlige. OECD framhever karriereveiledning som nødvendig i et moderne samfunn for at innbyggernes valgfrihet i forhold til utdanning og arbeid skal bli reell, og for å skape mobilitet på arbeidsmarkedet. For den enkelte bruker kan det være lite brukervennlig at man får informasjon om kompetanseheving et sted og informasjon om mulighetene på arbeidsmarkedet et annet sted, når målet i begge tilfeller er å komme i jobb. Det er derfor behov for tverrsektorielt samarbeid om karriereveiledning som er nøytral og brukerorientert.

Vurdering og godkjenning av realkompetanse

Både arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndigheter benytter i stadig større grad virkemidler som skal bidra til at den enkelte blir bevisst og klarer å

synliggjøre egen kompetanse for å øke sine muligheter på arbeidsmarkedet. Tidligere Aetat har de siste årene satset sterkt på avklaringstiltak, og på jobbklubber som gir opplæring i å beskrive og presentere egen kompetanse gjennom søknadsprosesser. Innen utdanningssystemet finnes det ordninger for å verdsette og dokumentere realkompetanse både i forhold til videregående opplæring og høyere utdanning. For personer med opparbeidet kunnskap og erfaring på områder som dekkes av videregående opplæring, kan en formell dokumentasjon av denne realkompetansen bidra til å synliggjøre hva personen kan. Dette kan gi vedkommende bedre grunnlag for å søke jobb og utdanning, f.eks. yrkesopplæring for å fullføre et fagbrev. En felles arbeidsgruppe mellom tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet tok for seg dette temaet vinteren 2005, og anbefalte å bedre prosessen rettet mot felles brukere gjennom styrket karriereveiledning og mer samordnet realkompetansevurdering, i tillegg til en anbefaling om å fremme grunnleggende ferdigheter for arbeidssøkere.

Kunnskapsdepartementet vurderer om det er mulig å utvide regelen om voksenretten til videregående opplæring (1978-regelen). Dette temaet behandles i Kunnskapsdepartementets kommende stortingsmelding om utdanning som verktøy for sosial utjevning.

Bedriftsrettet arbeid

Gjennom Kompetansereformen fikk kommuner og fylker ansvaret for å bidra til å heve kompetansen i arbeidslivet. Forskning og evalueringer viser at reformen i liten grad har nådd fram til voksne med lav kompetanse. En viktig årsak er at reformen var rettet mot utdanningstilbydere og individer, og i liten grad påvirket kompetansearbeidet i bedriftene. Voksne med lav kompetanse er mindre motiverte for tradisjonell opplæring «på skolebenken». De oppsøker i liten grad kommunen og fylkeskommunen for å få slik opplæring, men foretrekker ofte å lære i tilrettelagte opplegg på eller i nær tilknytning til arbeidsplassen. Erfaringene fra reformen, og forskning som klart dokumenterer sammenhengen mellom svak kompetanse og utstøting fra arbeidslivet, tilsier at det er behov for at både offentlige og private virksomheter investerer mer i kompetanseutvikling for dem med lavest kompetanse for å forebygge utstøting. Arbeids- og velferdsforvaltningen er i løpende kontakt med virksomheter. I forbindelsen med etableringen av Program for basiskompetanse i arbeidslivet er det opprettet et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten og Vox om opplæring for arbeidssøkere i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og bruk av IKT. I den sammenheng er det aktuelt å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsforvaltningen i større grad enn i dag kan bidra til å fange opp kompetansebehov blant enkeltbrukere og virksomheter, og bidra til at tilpasset opplæring i grunnleggende ferdigheter vurderes som tiltak for forvaltningens brukere.

Samlet sett er det et klart behov for å intensivere samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunesektoren om overlappende målgrupper. Det er behov for å utvikle bedre rutiner for kartlegging av den enkeltes kompetansebehov som grunnlag for videre tilbud, herunder kartlegge behovet for grunnleggende ferdigheter som lesing og skriving, styrke veiledningsarbeidet, styrke samarbeidet med sikte på å gi bedre opplærings- og utdanningstjenester for de som har behov for dette for å komme i arbeid.

5.8 Samhandling med kriminalomsorgen

Det er stor ulikhet mellom innsatte som gruppe og befolkningen for øvrig når det gjelder arbeidstilknytning, utdanningsnivå, økonomi og rusmiddelmisbruk m.v. Innsatte vil være representert i de fleste grupper som er vektlagt i meldingen som eksempelvis sosialhjelpsmottakere, langtidsledige, personer med lav utdanning. Innsatte som skal tilbake til arbeidslivet etter soning vil derfor ha behov for en rekke tjenester og tiltak som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvaret for.

Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen tar utgangspunkt i at en person bor i kommunen der vedkommende har rett til hjelp. Personer i institusjon eller fengsel utenfor kommunen og som ikke kan oppsøke sitt lokale NAV-kontor gir dermed spesielle utfordringer. For å ivareta innsattes behov for bistand undertegnet Arbeids- og velferdsetaten og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i september 2006 en forpliktende samarbeidsavtale på sentralt nivå. Samarbeidet skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter i forhold til at Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenestespekter ivaretas. Den nye samarbeidsavtalen bygger på den tidligere samarbeidsavtalen mellom Aetat Arbeids-

direktoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Løslatelse til ansvarlig kommune er en sentral fase i en rehabilitering. En effektiv koordinering mellom de statlige og kommunale tjenestene i NAV-kontoret og i forhold til øvrige kommunale tjenester er viktig i denne sammenheng. Det skal derfor vurderes hvordan en kan sikre kontakt mellom bruker og ansvarlig kommune også når brukeren er i institusjon eller i fengsel.

5.9 Oppsummering

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning er et av hovedgrepene i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitikk. En reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen er samtidig en viktig forutsetning for å oppnå en bedre og mer effektiv virkemiddelbruk i tråd med de endringer og forslag som fremmes i denne meldingen. NAV-reformen har tre hovedmål :

- flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad
- enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Brukerne vil ha ett kontaktsted lokalt som sikrer tilgang til hele spekteret av arbeids- og velferdstjenester. Et felles statlig-kommunalt NAV-kontor vil dermed muliggjøre en mer helhetlig vurdering av den enkeltes behov og en mer koordinert bruk av ulike tjenester og tiltak. Organisering av statlige forvaltningsoppgaver i egne enheter for å ivareta kvalitet i oppgaveløsningen vil samtidig bidra til et klarere fokus på arbeid i det lokale NAV-kontoret, og fremme en mer effektiv ressursbruk i den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-reformen er i utgangspunktet en forvaltningsreform, men den dreier seg også om kompetanseutvikling i stor skala, om nye samarbeidsformer og styringsprinsipper og andre måter å jobbe på. Ved å få flere i arbeid og redusere den gjennomsnittlige varigheten i stønadsforløpene vil reformen samlet sett kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster. En ny arbeids- og velferdsforvaltning vil dermed kunne ha positive effekter for virkemiddelbruken både på overordnet samfunnsnivå, på virksomhetsnivå og på individnivå.

Målet om å få flere i arbeid og færre på passive stønader kan imidlertid ikke nås uten et løpende samvirke mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og det arbeidet som utføres av arbeidsgivere og arbeidstakere, partene i arbeidslivet og andre myndigheter. Det vil særlig på arbeidsmiljø-, helse-/rehabiliterings- og utdanningsfeltet være sterk sammenheng mellom Arbeids- og velferdsetatens og andre aktørers mål, ansvar og oppgaver og dermed et utstrakt behov for samarbeid og samordning.

Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten har funksjoner og oppgaver knyttet til å hindre at personer som er i arbeid blir syke og støtes ut av arbeidslivet. Begge etater forvalter lovregler på området, men har ulike hovedvirkemidler. For å sikre en mest mulig samordnet innsats for å forebygge sykefravær og utstøting har departementet etablert et prosjekt for å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom etatene og mellom etatene og virksomhetene.

Helse- og sosialtjenesten skal samarbeide med arbeids- og velferdsforvaltningen, bl.a. i behandlings- og rehabiliteringsprosesser hvor brukeren har arbeid som mål. Et samarbeid over etatsgrensene og samordning på tvers må være tuftet på god kunnskap om hverandre, på et mest mulig omforent planverk, et felles faglig kompetansegrunnlag og gjensidig tillit til hverandres ansvar og virkemidler. Styrket kvalitet, kompetanse og kapasitet i helsetjenestens rehabiliteringsarbeid kan bidra til at flere blir i stand til å mestre deltakelse i arbeidslivet.

Legen har en nøkkelrolle som premissleverandør for Arbeids- og velferdsetatens vedtak om tildeling av trygdeytelser til enkeltpersoner. Det er viktig at de samlede legeressursene som brukes til dette formålet sikrer god medisinsk dokumentasjon og gode faglige vurderinger som grunnlag for de vedtak som fattes. Gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse og Helse- og omsorgsdepartementets forslag i 2007-budsjettet til en strategiplan for arbeid og psykisk helse, vil mennesker med psykiske lidelser få bedre muligheter til å utnytte egen arbeidsevne.

Utdanning har stor betydning for enkeltpersoners yrkesaktivitet og inntekt, og sannsynligheten for å være sysselsatt øker sterkt med økende utdanningsnivå. Utdanningssektoren har et generelt ansvar for å skaffe innbyggerne grunnleggende kompetanse for å fungere i arbeidslivet og samfunnet forøvrig, og det er innført rettigheter både for unge og voksne til både grunnskole- og videregående opplæring. Likevel er det en betydelig andel som mangler viktig kompetanse eller som ikke makter å gjennomføre en ordinær videregående opplæring. Samspillet mellom utdan-

nings- og arbeidsmarkedsmyndighetene kan være av vesentlig betydning når det gjelder å gjennomføre tiltak mot utsatte grupper. Å nå målgruppene i risikosonene for langvarige ledighetsperioder og varig utstøting, kan gi betydelige gevinst for både den enkelte og for samfunnet generelt. Det er derfor viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunesektoren samarbeider om tiltak som kan sikre at flest mulig får varig tilgang til arbeidslivet.

Innsatte som skal tilbake til arbeidslivet etter soning vil ofte ha behov for en rekke tjenester og tiltak som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvaret for. Et tett samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, den enkelte kommune og Kriminalomsorgen er viktig for at domfelte og varetekstinnsatte skal sikres tilgang og rettigheter til det samlede tjenestespekter og derved styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet.

6 Arbeidsrettede tjenester og tiltak

6.1 Organisasjonsreformen og tiltakene

Den nye Arbeids- og velferdsetaten har overtatt ansvaret for oppgaver og forvaltning av ulike regelverk fra Aetat og trygdeetaten. Dette omfatter ansvar og oppgaver knyttet til klart atskilte arbeidsrettede tjenester, men også i noen grad overlappende ordninger rettet mot de samme eller ulike målgrupper. Til sammen utgjør dette et bredt spekter av virkemidler. Etter hvert som de lokale NAV-kontorene, hvor også sosialtjenesten i kommunene inngår, blir opprettet, vil virkemiddelapparatet og til dels målgruppene utvides til å omfatte et samlet helhetlig tilbud av arbeidsrettede tjenester og tiltak fra det offentlige.

I dette kapittelet gjennomgår vi hovedtrekk ved dagens arbeidsrettede tjenester og tiltak for å hjelpe personer som har behov for bistand for å komme inn i eller fortsatt kunne delta i arbeidslivet. Siden arbeids- og velferdsforvaltningen er operativ bare noen få steder, vil beskrivelsen ta utgangspunkt i hvordan disse tjenestene og tiltakene var forvaltet av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, noen ganger i samarbeid blant annet med helsetjenesten og utdanningssektoren. Omtalen er basert på de nevnte etatenes begreper og målgrupper der det er naturlig.

6.2 Ulike utfordringer – ulike tiltak

Arbeidsmarkedspolitikken gjennom tidligere Aetat har tradisjonelt skilt mellom ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Nærmere definisjoner finnes i boks 6.1. Innenfor disse brede gruppene har en definert avgrensede grupper med særlige behov. Formidling til jobb er det fremste målet for arbeidsmarkedspolitikken. Hvis veiledning og rådgivning i jobbsøking ikke fører fram, vurderes andre virkemidler for å styrke den enkelte arbeidssøkers muligheter på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltakene har til hensikt å bedre arbeidssøkernes mulighet til å komme i arbeid gjennom blant annet oppfølging, kvalifisering, arbeidserfaring og bedring av arbeidsevnen. Brukerne har ulike hindringer og bistandsbehov. Dette gjør at tiltakene må være fleksible. Ved utformingen av de konkrete arbeidsmarkedstiltakene, særlig når det gjelder økonomiske virkemidler som for eksempel lønnstilskudd, er det samtidig viktig å sikre at de enkelte tiltakene ikke kommer i konflikt med reglene om offentlig støtte. Se boks 6.2 om dette.

Arbeidsrettede tiltak kan også ha andre målgrupper og formål. Tiltak kan være rettet inn mot å motvirke utstøting fra arbeidslivet og til å hjelpe personer som har hatt lengre fravær av ulike årsaker, for eksempel sykdom, omsorgsbyrde eller fengselsopphold, tilbake til arbeidslivet.

Sosialtjenesten skal fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og forbedre levekårene til vanskeligstilte. Sosialtjenesten disponerer en rekke virkemidler og hjelpetiltak som kan bidra til at den enkelte kommer over i en bedre livssituasjon. Sosialtjenesten har anledning til å stille vilkår knyttet til økonomisk stønad til livsopphold. Vilkårene kan blant annet omfatte deltakelse på arbeidsrettede tiltak.

Målgruppene har tidligere vært fulgt opp av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, bl.a. avhengig av hvilken livsoppholdsytelse de hadde krav på. Alle de tre etatene har hatt ansvar for brukere som faller utenfor arbeidsmarkedet av ulike årsaker. En del har vært felles brukere. Grenseflater, ansvarsdeling og spesialisering mellom disse, har gjort det nødvendig med omfattende samarbeid. I tillegg har det vært et utstrakt samarbeid med andre aktører for å kunne gi brukerne et tilbud tilpasset den enkeltes behov og situasjon, blant annet med helsetjenesten og utdanningssektoren.

Arbeidsgivere har en sentral rolle i arbeidet med å innfri de politiske målene for arbeids- og velferdspolitikken. Arbeidsgivere er derfor viktige samarbeidsaktører og brukere av tjenestene fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

I løpet av de siste årene er det skjedd en dreining i tiltaksinnsatsen i retning av å legge større vekt på yrkeshemmede og grupper med spesielle hindringer for å komme i arbeid, som langtidsledige, ungdom og innvandrere. Gjennom fattig-

Boks 6.1 Arbeidssøkere

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede.

Ordinære arbeidssøkere

Omfatter personer som søker inntektsgivende arbeid ved Arbeids- og velferdsetaten og som er arbeidsføre og ellers disponible for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at en person anses som meldt som arbeidssøker til Arbeids- og velferdsetaten hvis hun eller han har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene. Ordinære arbeidssøkere omfatter arbeidssøkerstatusene:

Helt ledige: alle ordinære arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene.

Ordinære tiltaksdeltakere: alle ordinære arbeidssøkere som deltar på ordinære tiltak.

Delvis sysselsatte: alle ordinære arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, dog mindre enn normal arbeidstid, og som søker arbeid med lengre arbeidstid.

Andre ordinære arbeidssøkere: jobbsøkere som er i vanlig arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos Arbeids- og velferdsetaten, skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie fra eller samtidig med skolegang/studier og egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet.

Permitterte arbeidssøkere: helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte inkluderes i statistikken over helt ledige, delvis permitterte i statistikken over delvis sysselsatte.

Yrkeshemmede

Omfatter arbeidssøkere som har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid nedsatt, eller fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket på grunn av sykdom, skade, lyte eller sosiale årsaker. Dette er personer som vurderes av Arbeids- og velferdsetaten med sikte på yrkesrettet attføring eller som er i et attføringstiltak. De yrkeshemmede deles inn i hovedgruppene Yrkeshemmede i handlingsplan- og ventefaser og yrkeshemmede i tiltak. Yrkeshemmede kan tilbys samme tiltak som ordinære arbeidssøkere eller egne tiltak forbeholdt yrkeshemmede.

domssatsingen er sosialhjelpsmottakere blitt en prioritert gruppe for arbeidsmarkedspolitikken. Det har også vært satset på spesielle målgrupper gjennom opptrappingsplanen for psykisk helse og økning i antall personer på varig tilrettelagt arbeid.

Mange domfelte og varetektsinnsatte har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Et flertall av de innsatte er uten arbeid ved innsettelsen. Muligheten for at de skal få og beholde arbeid, begrenses ofte av rusmiddelmisbruk, liten yrkeserfaring og mangelfull utdanning. Selv når arbeidsmarkedet er stramt vil mange være avhengig av bistand for å komme i arbeid etter løslatelsen. En samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten har som hensikt å legge til rette for at domfeltes og varetektsinnsattes rettigheter i forhold til Arbeids- og velferdsetatens tjenester ivaretas. Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at det finnes en kontaktperson for hvert fengsel og friomsorgsenhet. Kriminalomsorgen skal på sin side legge forholdene praktisk til rette slik at domfelte og varetektsinnsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetaten og så langt som mulig gjøre seg nytte av Arbeids- og velferdsetatens tjenester.

6.3 Sentrale elementer i arbeidssøkerprosessen

Arbeids- og velferdsetaten møter i stor grad både ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere med felles virkemidler basert på felles tiltaksforskrift, felles arbeidsmetodikk basert på individuell tilnærming og i prinsippet en felles, trinnvis strategi som vist i figur 6.1. Dette er i tråd med OECDs anbefalinger om at arbeidsmarkedspolitikken for yrkeshemmede bør nærme seg utformingen av arbeidsmarkedspolitikken for ordinært ledige. En første avklaring av arbeidssøkeren skjer ved registrering. Det gis i form av en formell serviceerklæring for ordinære arbeidssøkere og vedtak om attføring for yrkeshemmede.

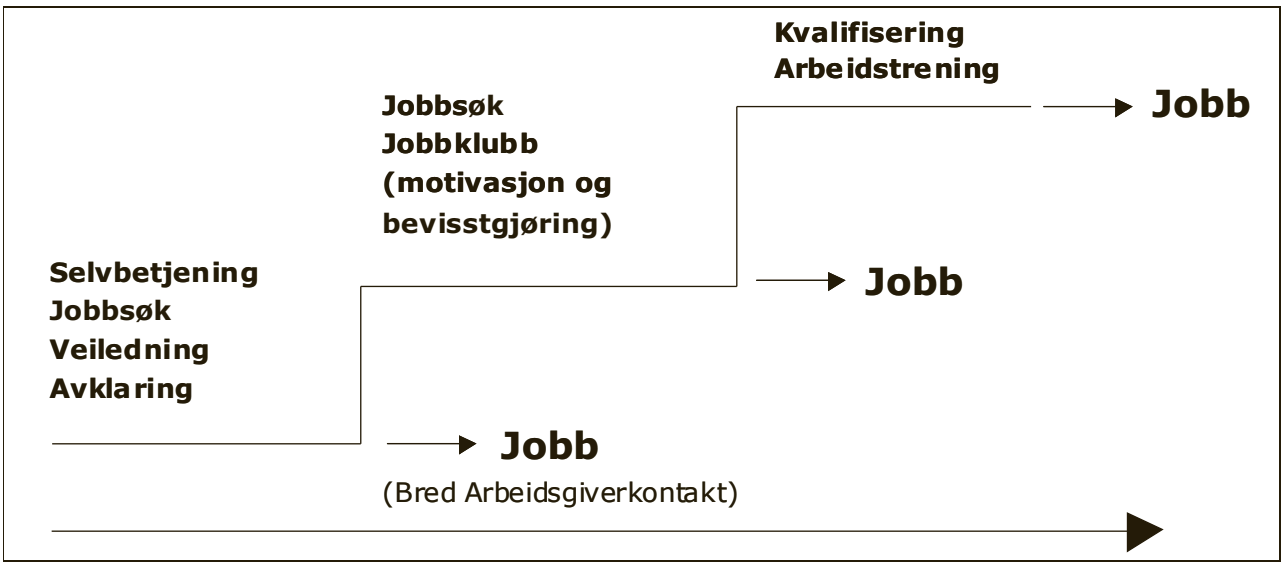
Boks 6.2 Regler om offentlig støtte

Reglene om offentlig støtte framgår i første rekke av lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen (EØS-loven), lov av 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte og forskrifter etter denne, samt av regelverk i visse EU-/EØS forordninger og direktiver som er inntatt i norsk rett, se nærmere nedenfor om regelverket som særlig er relevant for arbeidsmarkedstiltakene.

Utgangspunktet er at offentlig støtte etter EØS-avtalen art. 61 (1) er forbudt. Slik støtte vil likevel kunne gis hvis det foreligger en unntakshjemmel for dette. Det er flere slike unntakshjemler som kan være aktuelle på sysselsettingsområdet:

1. EFTAs overvåkingsorgan ESA (European Surveillance Authority) kan på visse vilkår *godkjenne* offentlig støtte med hjemmel i EØS-avtalen art. 61 (3). Støttetiltaket må i så fall *notifiseres* (meldes) til ESA og bli godkjent før det kan settes i verk. ESA er gitt en vid skjønnskompetanse ved vurderingen av om støtte kan tillates, men har for å sikre ensartet praksis, gitt retningslinjer om anvendelsen av skjønnet.
2. Støtte kan gis i form av et såkalt gruppeunntak fra notifikasjonsplikten. Det foreligger så langt tre kommisjonsforordninger om gruppeunntak som er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift av 5. desember 2003 nr. 1429 om unntak fra notifikasjonsplikt for enkelte former for offentlig støtte: Forordning 2204/2002 om sysselsettingsstøtte, forordning 68/2001 om opplæringsstøtte og forordning 70/2001 om støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB). Dersom støttetiltaket omfattes av en av de nevnte gruppeunntaksforordningene, kreves det ingen notifisering og godkjenning av ESA. Tiltaket er forenlig med reglene om offentlig støtte hvis vilkårene i det aktuelle gruppeunntaket er oppfylt.
3. Det kan gis såkalt bagatellmessig støtte, jf. forordning 69/2001, inntatt i norsk rett gjennom samme forskrift som er nevnt under punkt 2 ovenfor. Bagatellmessig støtte etter forordningen skal ikke notifiseres og godkjennes av ESA.
4. EØS-avtalen art. 59 (2) gjør unntak for såkalte tiltak av allmenn økonomisk betydning. Støtte som omfattes av denne bestemmelsen utgjør *ikke* offentlig støtte etter EØS-avtalen art. 61 (1).

Før det settes i verk nye eller endrede arbeidsmarkedstiltak, må forholdet til reglene om offentlig støtte være vurdert.



Figur 6.1 Tiltakstrappen

Informasjon, rådgivning og tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker spiller en viktig rolle i dagens arbeidsmarkedspolitikk, og det er fokus på å sikre at arbeidssøkerne er aktive jobbsøkere. Første trinn består av jobbsøking på egen hånd basert på selvbetjeningsløsninger. Hvis dette ikke fører fram, gis formidlings- og rekrutteringsbistand herunder veiledning i jobbsøking i neste trinn. Oppfølgingen av arbeidssøkerne kan for eksempel være opplæring i jobbsøking innenfor rammen av jobbklubb eller særlig tilrettelagte tilbud. Tredje trinn inneholder tilbud om arbeidsmarkedstiltak knyttet til kvalifisering og arbeidstrening. Overgang til jobb er målet i hele prosessen.

En slik strategi skal bidra til effektiv ressursbruk i arbeidet med å bedre tilpasningen mellom arbeidssøkere og ledige jobber. Arbeidssøkerprosessen er felles for alle arbeidssøkere. Likevel vil både behovet for bistand og saksbehandlingen vanligvis være annerledes for yrkeshemmede enn for ordinære arbeidssøkere. De fleste av de yrkeshemmede har behov for spesielt tilrettelagte tiltak, ofte også for lengre tiltaksløp, eventuelt en kjede av flere tiltak. Yrkeshemmede med rettigheter etter folketrygdloven får tiltakene godkjent gjennom enkeltvedtak.

Attføringsforløpene kan deles inn i faser:

- Søkefasen – saksbehandlingstid for yrkeshemmede som søker yrkesrettet attføring (vedtak etter § 11-5).
- Kartleggingsfasen – saksbehandlingstid for yrkeshemmede fra vedtak om yrkesrettet attføring (§ 11-5) til vedtak om handlingsplan (§ 11-6).
- Ventefasen – tid fra vedtak om handlingsplan (§ 11-6) til start på første tiltak.
- Tiltaksfasen – varighet av deltakelse i aktive tiltak.
- Tid mellom tiltak som følge av tiltakskjeding/avbrudd i tiltaksdeltakelse.
- Tid som registrert ordinær arbeidssøker etter avsluttet attføring.

Varigheten i de ulike fasene vil ha store individuelle variasjoner, avhengig av blant annet den enkeltes bistandsbehov og muligheter, egnede tilbud og NAV-kontorets og samarbeidende instansers saksbehandling.

6.3.1 Formidlings- og rekrutteringsbistand

Med arbeidsformidling menes at

a) en arbeidssøker får informasjon eller bistand knyttet til å komme i kontakt med en aktuell arbeidsgiver, og med bakgrunn i denne informasjonen eller bistanden oppnår ansettelse hos en arbeidsgiver, eller
b) en arbeidsgiver får informasjon eller bistand knyttet til å komme i kontakt med en aktuell arbeidssøker, og med bakgrunn i denne informasjonen eller bistanden ansetter vedkommende og dermed får dekket et rekrutteringsbehov.

Informasjon om ledige stillinger

Formidlingsrettet bistand bygger på kjennskap til arbeidsmarkedet, nettverk og gode relasjoner til arbeidsgivere. Formidlingen av arbeidssøkere skal bidra til å dekke bedriftens behov for kompetanse og arbeidskraft. Mulighetene til formidling avhenger av systematisk og utstrakt kontakt mellom arbeids- og velferdskontoret og bedrifter, slik at man til enhver tid har god oversikt over aktuelle jobbmuligheter.

Formidling kan rette seg mot ulike deler av arbeidsmarkedet hvor det er ulik grad av konkurranse mellom arbeidssøkere:

- *Utlyste stillinger,* som er utlyst i media eller gjennom Arbeids- og velferdsetatens selvregistreringssystem for ledige stillinger.
- *Stillinger innmeldt til etaten lokalt,* der formidler får i oppgave å tilvise et begrenset antall søkere til den aktuelle stillingen.
- *Vikarstillinger*.
- *Ikke utlyste stillinger* der rekruttering foregår via egen bekjentskapskrets eller ved at arbeidssøkere tar kontakt med arbeidsgivere. Dette omfatter også stillinger som gjøres kjent bare på bedriftens hjemmeside.

Anslagsvis 40 prosent av alle ansettelser skjer i utlyste stillinger.[1] Det er et mål for etaten å bistå arbeidssøkere med formidlingsbistand utover de stillingene som lyses ut. Det er derfor viktig at arbeidssøkere får informasjon om ulike søkemetoder og selv kan finne fram til ledige stillinger som ikke er utlyst offentlig. Systematisk kontakt og oppfølging av bedrifter er også aktuelle virkemidler, både med hensyn til å utvikle et relevant formidlingstilbud til arbeidssøkere, samt sørge for å yte rekrutteringsbistand til arbeidsgivere.

Rekrutteringsbistand til bedrifter

Arbeids- og velferdskontoret tilbyr rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Rekrutteringsbistand

[1] Undersøkelse om rekruttering av arbeidskraft. Aetat Arbeidsdirektoratet. Rapport nr 1. 2005.

kan også gis til arbeidsgivere som har behov for å rekruttere et større antall medarbeidere i forbindelse med nyetablering av virksomheter, prosjekter eller sesongarbeid.

Arbeids- og velferdskontorets rekrutteringsbistand til arbeidsgivere er samtidig en viktig inngangsport til arbeidsmarkedet for arbeidssøkere, herunder arbeidssøkere fra de prioriterte målgruppene som har små muligheter til å nå fram i konkurransen om offentlig utlyste stillinger hvor det er mange søkere.

Virksomheter med rekrutteringsbehov kan annonsere ledige stillinger på etatens nettside slik at aktuelle arbeidssøkere får informasjon om stillingene. Arbeidsgivere kan også selv søke etter arbeidskraft i etatens CV-base på Internett som omfatter alle registrert ledige.

Jobbsøking med bistand

Der arbeidssøkeren ikke lykkes i å skaffe seg arbeid med formidlings- og rekrutteringsbistand fra etaten kan det være behov for ytterligere bistand for jobbsøking. En slik bistand vil kunne inneholde kartlegging av arbeidssøkerens formal- og realkompetanse, bistå arbeidssøkere i søkeprosessen, eller gå mer aktivt inn for å finne en egnet arbeidsplass med sikte på utprøving gjennom arbeidspraksis. Oppfølgingen kan også omfatte bistand med å finne praktiske løsninger på arbeidsplassen slik at man greier å beholde jobben når man først er ansatt.

Veiledningstjenestene skal bidra til avklaringer av brukerens behov og ønsker, avdekke eventuelle hindre for at søkeren skal kunne komme i arbeid, samt klargjøre rammer og muligheter som ligger i arbeidsmarkedet. For å sikre god kvalitet på rådgivningen til brukerne er det utviklet veiledningsmetoder som både skal ivareta søkerens individuelle behov og sikre en aktiv brukermedvirkning. Veiledningen kan omfatte spesifikke områder som yrkes- og utdanningsveiledning eller avklaring av interesser, arbeidsønsker, evner og ferdigheter. Kompetansekartleggingen vil senere, for de som ikke kommer i jobb, danne grunnlag for vurderinger av den enkeltes kvalifiseringsbehov.

Det kan også gis mobilitetsfremmende stønad til arbeidssøkere i forbindelse med reise til jobbintervju og ved flytting til nytt arbeidssted.

6.3.2 Kvalifisering, arbeidstrening og handlingsplaner

For brukere med mer omfattende bistandsbehov kan det være aktuelt med kvalifiseringstiltak eller arbeidstrening. Arbeidspsykolog eller tjenester fra eksterne samarbeidspartnere, som for eksempel det kommunale tjenesteapparatet eller medisinske spesialister, kan også trekkes inn.

Når avklaring av bistandsbehov er gjennomført, vil det i de fleste tilfeller vedtaksfestes hva som skal skje videre. Vedtak innebærer trygghet og forutsigbarhet for brukeren både økonomisk og i forhold til krav om aktivitet og deltakelse i tiltak. I dag vedtaksfestes dette blant annet gjennom beslutninger etter folketrygdloven § 11-5 og § 11-6 (yrkesrettet attføring), § 10-5 (rehabilitering), § 12-9 tidsbegrenset uførestønad og ved en individuell serviceerklæring etter arbeidsmarkedsloven § 11.

I dette arbeidet bruker etaten ulike planer, som oftest har de samme grunntrekkene: Planen skal fastslå et mål, beskrive virkemidler som fører til målet, beskrive finansiering underveis, beskrive ansvarsdeling og begrunne hvorfor de aktuelle mål og virkemidler er valgt. Planen skal også beskrive den videre samhandlingen mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen. For yrkeshemmede danner handlingsplanen grunnlag for arbeids- og velferdsforvaltningens vedtak om rett til yrkesrettet attføring etter folketrygdloven kap.11. Boks 6.3 beskriver hvordan planer er blitt definert i ulike situasjoner.

Planen må hele tiden relateres til de rammer som settes av lov og regelverk og den skjønnsutøvelse som er tillagt arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukeren må derfor gjøres kjent med disse under utarbeidelsen av planen. Dette skal bidra til at planen blir konkret og realistisk. Det vil senere lette godkjenningen av handlingsplanen og oppfølgingen av denne med tilbud om tjenester og eventuelle forvaltningsvedtak.

6.4 Nærmere om tiltak for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede

Tiltak for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede skal bidra til å øke sannsynligheten for at de kommer tilbake i arbeid. Tiltakene skal også bidra til å redusere perioden ledige stillinger står ubesatt. Arbeidsmarkedstjenestene styres gjennom en kombinasjon av forskrifter med utfyllende retningslinjer, og ved gitte budsjettrammer supplert med prioriteringssignaler, mål- og resultatstyring

Boks 6.3 Planer for koordinering av innsats overfor personer med ulike bistandsbehov

Handlingsplan for arbeidssøkere med mer omfattende bistandsbehov. Handlingsplan benyttes for alle arbeidssøkere som skal delta i et arbeidsmarkedstiltak, for å sikre at tiltaket er knyttet opp mot søkers målsetting om jobb og for å dokumentere planlagte aktiviteter og oppfølgingspunkter.

Individuell oppfølgingsplan ved rehabilitering og tidsbegrenset uførestønad har fokus på de aktivitetene brukeren kan sette i verk eller delta i som vil føre til at funksjonsevnen blir bedre. I mange saker vil det være aktuelt å fortsette den medisinske behandlingen eller opptreningen.

Oppfølgingsplan på arbeidsplassen skal utarbeides av arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap senest etter 8 ukers sykmelding. Planen skal inneholde en konkret vurdering av tiltak for å få den sykmeldte tilbake i arbeid så fort som mulig. Tiltak og virkemidler fra arbeids- og velferdsetaten kan inngå i en slik plan.

Individuell plan etter blant annet sosiallovgivningen og helselovgivningen konsentreres i hovedsak om koordinering av tjenester på tvers av etater og tjenestebehov. I henhold til lov om ny arbeids- og velferdsforvaltning legges det opp til individuell plan også for grupper som mottar ytelser fra folketrygden og kvalifiseringsprogram.

og lokalt skjønn. Det er adgang for arbeids- og velferdskontoret til å foreta omdisponeringer mellom ulike typer arbeidsmarkedstiltak for å gi tiltakene retning og innhold som passer til lokale forhold.

Arbeidsrettede tiltak kan påvirke den enkeltes arbeidsmuligheter og tilbudet av arbeidskraft på flere måter:

1. Tiltaket kan gi deltakerne kvalifikasjoner det er behov for i arbeidslivet. Det kan dreie seg om kompetanse som kan brukes direkte i et arbeid, eller kompetanse til å komme seg videre i det ordinære utdanningssystemet. Andre tiltak kan gi mer grunnleggende forberedelse til arbeidslivet i form av opplæring i norsk språk og kulturbakgrunn, eller arbeidstrening.
2. Tiltaket kan bidra til at arbeidssøker styrker sin stilling på arbeidsmarkedet.
3. Tilbudet om tiltak kan motivere en arbeidsledig person til å søke mer aktivt etter ny jobb.
4. Tiltaket kan bidra til å hindre at en person faller permanent ut av arbeidslivet fordi passivitet i en sykdomsperiode har ført til tap av sosial eller faglig kompetanse.
5. Tiltaket kan bidra til at personer med yrkeshindre eller nedsatt arbeidskapasitet kommer inn i jobber der yrkeshinderet ikke gjør seg gjeldende i så stor grad, eller til å minske arbeidsgivers usikkerhet i forbindelse med ansettelse av en arbeidssøker med usikker arbeidsevne.

6.4.1 Hovedgrupper av arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene er regulert i forskrift. Målgruppene for de ulike tiltakene er vidt definert. Enkelte tiltak er imidlertid forbeholdt yrkeshemmede. Dette har sammenheng med at det har vært vurdert at de ofte har behov for mer omfattende bistand.

Avklaring er forbeholdt yrkeshemmede og innebærer motivasjon, veiledning, systematisk kartlegging og utprøving av den enkeltes arbeidsevne for å få klarlagt eventuelle behov for kvalifisering eller andre tiltak som kan bidra til at tiltaksdeltaker får arbeid. Avklaring tilbys når behovet for arbeidsmarkedstiltak er uklart. Perioden med avklaring kan maksimalt vare i 12 uker. Deltakerne mottar folketrygdytelser eller en skattefri individstønad.

Lønnstilskudd er et formidlingstiltak som skal bidra til at utsatte grupper arbeidssøkere ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Det gis et tidsbegrenset lønnstilskudd til arbeidsgivere med sikte på et varig arbeidsforhold. Tiltaksdeltakerne skal utføre ordinære oppgaver og motta lønn. Ordinært lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 50 prosent av lønnen i inntil 12 måneder. Lønnstilskudd for yrkeshemmede med variabel og redusert yteevne kan maksimalt utgjøre 60 prosent av lønnen i inntil 36 måneder. Periode og prosentsats skal tilpasses deltakerens individuelle behov ut i fra mulighetene på arbeidsmarkedet.

Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket kan arrangeres i ordinær eller i skjermet virksomhet. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet kan tilbys yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan bare tilbys yrkeshemmede. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet kan vare i inntil ti måneder for ordinære arbeidssøkere og inntil tre år for yrkeshemmede. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan vare i inntil ti måneder,

med mulighet for forlengelse i ytterligere ti måneder. Tiltaksdeltakere i arbeidspraksis mottar folketrygdytelser eller skattefri individstønad.

Opplæring skal bidra til å kvalifisere yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere til ledige jobber og hindre utstøting av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Opplæring gis som arbeidsmarkedskurs (AMO). Yrkeshemmede over 26 år kan i tillegg tilbys ordinær utdanning som ledd i yrkesrettet attføring. Arbeidstakere i en usikker sysselsettingssituasjon, som har behov for kvalifisering, kan også tilbys arbeidsmarkedskurs. Arbeidsmarkedskurs kan vare inntil ti måneder. Ordinær utdanning som ledd i yrkesrettet attføring kan vare inntil tre år. Deltakere i opplæring mottar folketrygdytelser eller skattefri individstønad.

Midlertidige sysselsettingstiltak skal gi arbeidserfaring til personer som står i fare for å bli varig utestengt fra arbeidslivet, eller som har problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet. Målgruppene er langtidsledige og yrkeshemmede. Tiltaket kan vare inntil ett år for langtidsledige og inntil to år for yrkeshemmede. Vikarplass skal gi arbeidsledige arbeidserfaring, samtidig som ansatte får permisjon for å ta etter- og videreutdanning som bidrar til å heve kompetansen på arbeidsplassen. Vikarplass kan vare inntil ett år. Tiltaksdeltakeren er ansatt og mottar ordinær lønn, mens tiltaksarrangør mottar et fast tilskudd.

Arbeid med bistand skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv. Tiltaket er forbeholdt yrkeshemmede. Det kan bestå av kartlegging, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt råd og veiledning til arbeidsgiver/tiltaksarrangør. Tiltaket har en maksimal varighet på tre år. Deltaker mottar lønn, folketrygdytelser eller skattefri individstønad. Tiltaksarrangør mottar tilskudd etter en fast sats til dekning av lønn for en tilrettelegger og driftsutgifter knyttet til tjenesten.

Arbeidsmarkedsbedriftene og arbeidssamvirkebedriftene (vekstbedriftene) er de sentrale tiltaksarrangørene innenfor attføringsområdet.

Arbeidsmarkedsbedriftenes hovedtilbud er avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering og arbeidstrening, og tiltaksplasser for tidsubestemt tilrettelagt arbeid. Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift er forbeholdt yrkeshemmede og skal gi disse høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Målet er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning. Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift kan vare i inntil to år, med mulighet for forlenging ved opplæring til fagbrev. Tilrettelagt arbeid har ikke tidsbegrensning. Innenfor disse rammene skal varigheten på tiltaket likevel tilpasses deltakerens individuelle behov i forhold til mulighetene på arbeidsmarkedet.

Arbeidssamvirkebedriftenes hovedtiltak er *varig tilrettelagt arbeid*. Varig tilrettelagt arbeid tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Målgruppen er personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.

Arbeidsmarkedsbedriftene og arbeidssamvirkebedriftene kan også organisere tiltak som arbeid med bistand og arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Bedriftsintern opplæring skal bidra til å 1) motvirke utstøting fra arbeidslivet ved større omstillinger, 2) opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er av særlig alvorlig karakter for arbeidsmarkedet, eller 3) rekruttere til ledige stillinger som det er vanskelig å besette. Målgruppe er bedriftens egne ansatte, eller registrerte arbeidssøkere/vanskeligstilte arbeidstakere. Deltakerne er ansatt og mottar lønn. Det gis et opplæringstilskudd til bedriften som en andel av kostnader knyttet til opplæringen og tilskudd til lønnsutgifter til deltakerne. Maksimal varighet på opplæringstilskuddet er 13 uker.

Tilskudd til jobbskapingsprosjekter skal bidra til etablering av egen virksomhet og bedre sysselsettingsmuligheter for arbeidsledige og yrkeshemmede. Prosjektene skal gi råd, veiledning og opplæring. Prosjekter som særlig retter seg mot ungdom i alderen 20-24 år skal prioriteres ved tildeling av midler. Ordningen gir ikke støtte til investeringer ved etablering eller til livsoppholdsytelser til deltakerne.

6.4.2 Tiltakssammensetning for ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede

Arbeids- og velferdsforvaltningen tilbyr selv en rekke tiltak, men kjøper også kvalifiserings- og avklaringstjenester. Tallet på tiltaksplasser for ordinære arbeidssøkere varierer blant annet med ledighetsnivået og sammensetningen av de arbeidsledige. Nivået på de rammefinansierte tiltakene for yrkeshemmede er i mindre grad konjunkturavhen-

Tabell 6.1 Personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak, fordelt på type tiltak. Årsgjennomsnitt av månedstall.

Type tiltak	Antall personer 2005	Prosentvis fordeling 2005
Arbeidspraksis	5225	40 %
Lønnstilskudd	1932	15 %
Midlertidig sysselsettingstiltak	45	0 %
Opplæring	5220	40 %
Forsøks- og andre tiltak	728	6 %
Ordinære tiltaksdeltakere i alt (årsgjennomsnitt)	13150	100 %
Ordinære tiltaksdeltakere i løpet av året	59556	

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet: Årsstatistikk 2005

gig. Mens tiltaksnivået for ordinære arbeidssøkere har vært redusert betydelig siden lavkonjunkturen i begynnelsen av 1990-tallet, har antallet yrkeshemmede på tiltak økt kraftig de senere år.

Tabell 6.1 viser at ulike former for opplæring og arbeidspraksis er det mest vanlige for ordinære arbeidssøkere. Lønnstilskudd er noe brukt, men i mindre utstrekning. Tilbud om tiltak for ordinære arbeidssøkere gis først etter en viss søkeperiode, og da ofte som en oppfølging for å sikre at de faktisk er aktive arbeidssøkere.

Tabell 6.2 viser at ulike former for opplæring er en dominerende tiltaksform for yrkeshemmede. Rammene for slike tiltak er nærmere omtalt i avsnitt 6.7. Arbeidsmarkedstiltak for personer under yrkesrettet attføring skjer i stor grad innenfor rammen av ulike skjermede virksomheter, dvs. virksomheter som er etablert med det formål å tilby avklaring, arbeidstrening eller kvalifisering av yrkeshemmede og som er eid av kommunale, fylkeskommunale eller ideelle organisasjoner. Lønnstilskudd for yrkeshemmede er lite brukt. OECD tar i et utkast til rapport om sykefravær og uførepensjonering til orde for at det bør overveies å benytte flere tiltaksmidler innenfor ordinært arbeidsliv.[2]

[2] OECD: *«Sickness, Disability and Work. Improving opportunities in Norway, Poland and Switzerland.»* Vol. 1. 2006

Tabell 6.2 Registrerte yrkeshemmede under yrkesrettet attføring, fordelt på status. Årsgjennomsnitt av månedstall.

Type tiltak/status	Antall personer 2005	Prosentvis fordeling 2005
Personer som er under vurdering for attføring	3347	4 %
Yrkeshemmede i kartleggingsfasen	14619	16 %
Yrkeshemmede i ventefase for tiltak	14152	15 %
Tiltak:		
Lønnstilskudd	1899	2 %
Arbeidspraksis	12296	13 %
Opplæring	29015	31 %
Midlertidig sysselsetting	233	0 %
Arbeid med bistand	3680	4 %
Forsøks- og andre tiltak	1906	2 %
Arbeidsmarkedsbedrifter, avklaring og attføring	3436	4 %
Arbeidsmarkedsbedrifter, varig tilrettelagt arbeid	1502	2 %
Varig tilrettelagt arbeid	7220	8 %
Yrkeshemmede i alt (årsgjennomsnitt)	93304	100 %
Yrkeshemmede i tiltak (årsgjennomsnitt)	61187	66 %
Yrkeshemmede registrert i løpet av året	139185	

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet. Årsstatistikk 2005

6.5 Virkemidler for å forebygge varig avhengighet av stønad

De helserelaterte livsoppholdsytelsene har sykdom, skade eller lyte som inngangsvilkår. I praksis har det vært en tett kobling mellom de ulike livsoppholdsytelsene og hvilke tiltak som brukes. Med innføringen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, er det åpnet for å bruke enkelte virkemidler forebyggende, slik at også personer som står i fare for å bli sykmeldt kan omfattes av disse.

Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølging av egne arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven og omtalen i kapittel 14. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal i dialog finne fram til egnede tiltak. Det offentlig skal støtte og bidra til at arbeidsgiver tar sitt ansvar, men skal ikke overta eller svekke dette ansvaret. Den støtten det offentlige kan gi, er kompetanseoverføring, veiledning og rådgivning, samt økonomiske virkemidler knyttet til enkeltindivider.

Nedenfor er noen slike arbeidsrettede, forebyggende tiltak omtalt.

Arbeidsrettede tiltak overfor rehabiliteringspengemottakere og sykmeldte. Det har i flere sammenhenger vært påpekt at det er behov for tverrfaglige og arbeidsrettede tjenester som er spesielt utformet for å bidra til at syke kommer tilbake til arbeid. Det er store regionale forskjeller når det gjelder kapasitet, faglig kompetanse og behandlingstilbud på opptreningsinstitusjonene. Det er også store variasjoner mellom de ulike institusjonene. Noen få av institusjonene, slik som Attføringssenteret i Rauland, tilbyr i dag denne typen tjenester. Det vil imidlertid i de fleste tilfeller være tilstrekkelig med en enklere form for tverrfaglig funksjonsvurdering som ikke forutsetter opphold på institusjon.

Alle mottakere av rehabiliteringspenger skal ha en oppfølgingsplan. Arbeids- og velferdsetatens kvalitetssikringsarbeid har vist at oppfølgingsplaner i mange tilfeller mangler, og at de i de sakene de eksisterer, ofte er mangelfulle. Fra 1. januar 2006 ble oppfølgingsplaner for mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad lovhjemlet.

Aktiv og gradert sykmelding gir den sykmeldte mulighet til å opprettholde kontakten med arbeidsplassen og prøve ut egen arbeidsevne og samtidig motta sykepenger eller rehabiliteringspenger.

Arbeidsforsøk med mottak av uføreytelse er rettet mot uførepensjonister som ønsker å komme tilbake til arbeid. De kan beholde uførepensjonen i forbindelse med arbeidstrening, hospitering eller arbeidsforsøk i ordinært arbeidsliv. Dette er en fleksibel ordning som gir både uførepensjonisten og arbeidsgiver muligheter for individuelle løsninger i forhold til utprøving, tilrettelegging og justeringer. Det er ingen tidsbegrensninger på ordningen.

I 2002 ble det iverksatt et samarbeid mellom Aetat og trygdeetaten om reaktivisering av uførepensjonister. Det viktigste innsatsområdet i dette arbeidet er samtaler med uførepensjonister der muligheter, motivasjon og informasjon står sentralt. Uførepensjonister som forsøker seg i arbeid har hvilende pensjonsrett, gunstig avkorting av uførepensjonen mot arbeidsinntekten og arbeidsgivere som ansetter uførepensjonister kan få lønnstilskudd i inntil tre år.

For å styrke innsatsen med å få flere uførepensjonister tilbake til arbeid ble det i 2005 etablert en forsøksordning med bruk av uførepensjon som lønnstilskudd. Gjennom dette tiltaket søker man å senke arbeidsgiveres terskel for å prøve ut en uføretrygdet i arbeid, samtidig som den uføretrygdede får testet ut sin arbeidsevne. Målgruppen for ordningen er uførepensjonister som har fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004. Deltakeren skal som hovedregel ha fast ansettelse og få ordinær lønn fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver mottar deltakers uførepensjon som lønnstilskudd, begrenset oppad til 90 prosent av lønnen, i inntil tre år.

Tilskudd til arbeidsgiver i forbindelse med konkrete tiltak er forbeholdt IA-virksomheter. Tilretteleggingstilskuddet kan gis som en kompensasjon for virksomhetens merutgifter eller merinnsats i forbindelse med tilrettelegging av arbeidet, opplæring, utprøving, arbeidstrening og i visse tilfeller til transport til og fra arbeidsplassen. Det kan også brukes til merutgifter til vikar eller ekstrahjelp for å forebygge sykefravær, eller ved siden av gradert sykmelding. Det ytes ikke til kjøp av tjenester eller behandling.

Bedriftshelsetjenester som arbeider med IA-virksomheter kan få honorar fra Arbeids- og velferdsetaten når de bidrar til at arbeidstakere kan unngå sykmelding, eller hvis sykmeldte eller personer med redusert arbeidsevne tilbakeføres til arbeid. Det kan utbetales honorar ved behov for tiltak av fysisk, ergonomisk, organisatorisk eller psykososial art.

Folketrygden kan dekke honorar til fysioterapeut eller ergoterapeut som foretar arbeidsplassbesøk og vurderer mulige tilretteleggingstiltak

som kan føre til at sykmelding kan unngås eller arbeidet kan gjenopptas helt eller delvis.

Hjelpemiddeltildeling kan bidra til at flere personer med redusert funksjonsevne kan gis mulighet til å arbeide. Arbeidsgiver har ansvar for tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven §§ 4-4 og 4-6. Dette innebærer at arbeidsgiver har hovedansvar for å legge arbeidsforholdene til rette for sine ansatte og arbeidsgiver har et utvidet ansvar for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Utgifter til nødvendige hjelpemidler ut over arbeidsgiveres ansvar dekkes av folketrygden. Hjelpemiddelsentralene skaffer og låner ut hjelpemidler eller de utbetaler tilskudd/lån til anskaffelse.

Gjennom ordningen «Garanti for oppfølging» kan den funksjonshemmede arbeidssøkeren fremvise dokumentasjon til arbeidsgiver om at praktiske utfordringer forbundet med tilrettelegging av arbeidsplass for personer med funksjonsnedsettelse raskt skal føre til bistand fra lokale ansvarspersoner eller hjelpemiddelsentralen. Det forutsettes et samarbeid mellom bruker og hjelpemiddelsentralen i utforming av innholdet i garantibeviset. Garantibeviset «Garanti for oppfølging» er et dokument som kan legges ved jobbsøknaden. I dokumentet oppgis en kontaktperson på hjelpemiddelsentralen foruten at aktuelle tiltak skisseres når dette er hensiktsmessig.

Assistanse på arbeidsplassen skal medvirke til at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne skal kunne fortsette i ordinært arbeid. Arbeidstakere med sterk fysisk funksjonshemming kan få tilskudd til bistand av funksjonsassistent for å sikre at funksjonshemmede kan utøve sine arbeidsoppgaver. Lese- og sekretærhjelp kan gis i den utstrekning det er nødvendig for at blinde eller svaksynte skal kunne skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Ordningen omfatter arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere. Tolk på arbeidsplassen er en ordning hvor hørselshemmede og døvblinde kan kollektivisere sin individuelle rettighet til tolk og tolk-ledsager og overføre rettigheten til sin arbeidsgiver mot at arbeidsgiver ansetter tolker med refusjon fra trygdeetaten. Ordningen skal fra 1. januar 2007 endres slik at tolkene ansettes i Hjelpemiddelsentralene.

Transportstøtte kan gis på ulike grunnlag. Personer som er avhengig av å benytte særskilt transportmiddel som drosje – for eksempel til og fra arbeid – på grunn av en funksjonsnedsettelse, kan ha rett til grunnstønad til transport etter folketrygdloven § 6-3. Grunnstønaden ytes etter 6 ulike satser, og det er omfanget av ekstrautgiftene som bestemmer hvilken sats som tilstås. Et forsøksprosjekt som gjelder fram til 31. desember 2006 er rettet mot personer som på grunn av funksjonshemming med en varighet på minst ett år ikke kan benytte offentlige kommunikasjonsmidler. Disse kan få transport til/fra arbeid/skole mot en egenandel som tilsvarer kostnaden ved bruk av alternativ offentlig kommunikasjon. Som alternativ til sykepenger eller rehabiliteringspenger kan det gis reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter til og fra arbeidsstedet. Dette er aktuelt i de tilfeller der arbeidstaker, til tross for helseplager, kan utføre arbeidet sitt. Det er ingen begrensninger når det gjelder type sykdom eller skade. For blant annet å kunne reise til og fra arbeidssted kan det innvilges stønad til anskaffelse av bil til personer som har varige forflytningsvansker. For å ha rett til denne stønaden må en ha en varig funksjonshemming som medfører at en ikke kan benytte offentlige transportmidler, eller at bruk av offentlige transportmidler fører til urimelige belastninger.

6.6 Arbeidsrettede tiltak og tjenester som kommunene tilbyr

Kommunene er gjennom lov om sosiale tjenester pålagt både generelle oppgaver og visse individrettede tjenester og ytelser. Sosialtjenesten har som hovedmål å fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bedre levekårene til vanskeligstilte. Sosialtjenesten skal arbeide for å gjøre den enkelte så langt som mulig i stand til å forsørge seg selv. Det er ofte nødvendig med et sett av virkemidler og hjelpetiltak for at den enkelte skal kunne komme over i en bedre livssituasjon.

Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven, som trådte i kraft 1. juli 2006, at kommunene som et minimum skal legge sine oppgaver etter sosialtjenestelovens kapittel 5 til NAV-kontorene. Statsetaten og kommunene kan avtale at også andre kommunale tjenester kan legges til kontorene.

Sosialtjenesten finansieres i all hovedsak gjennom kommunenes frie inntekt (rammetilskudd og skatteinntekter). Staten styrer sosialtjenesten gjennom lovbaserte, økonomiske og pedagogiske virkemidler samt krav til rapportering.

Råd, veiledning, sosial støtte

Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp. Kommunene er pålagt å etablere bestemte sosiale tjenester, herunder praktisk bistand og opplæring, avlastningstiltak og støttekontakt.

Økonomisk stønad til livsopphold

Sosialtjenesten skal sørge for økonomisk stønad til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Sosialtjenesten har anledning til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad til livsopphold (sosialtjenestelovens § 5-3). Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet, eller være i strid med andre bestemmelser i loven. Bruk av vilkår må ses i sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp i den forstand at bruk av vilkår bør bidra til å gjøre stønadsmottakere i stand til å sørge for sitt livsopphold på en annen måte.

Tiltak for rusmiddelmisbrukere

Sosialtjenestelovens kapittel 6 pålegger kommunen et særlig ansvar for tiltak overfor rusmiddelmisbrukere:

- Gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak, jf. §§ 4-1 og 4-2, skal sosialtjenesten hjelpe den enkelte til å komme bort fra misbruk av alkohol og andre rusmidler. På tilsvarende måte skal det gis råd, veiledning og hjelp til vedkommendes familie.
- Når det er behov for det, og klienten ønsker det, skal sosialtjenesten bistå med å etablere et behandlingsopplegg. Dette opplegget kan blant annet omfatte oppnevning av støttekontakt, etablering av støtteopplegg på arbeidsplassen, andre tjenester etter sosialtjenesteloven og kontakt med primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.
- Kan behovet for egnet institusjonsplass ikke dekkes, skal sosialtjenesten om nødvendig sørge for midlertidige tiltak.
- Sosialtjenesten skal følge opp klienten i behandlingsopplegget gjennom samtaler og om nødvendig hjemmebesøk, og ved å legge til rette nødvendige tiltak ved avslutningen av et eventuelt institusjonsopphold.
- Sosialtjenesten skal utarbeide tiltaksplan for rusmiddelmisbruker som er i institusjon etter vedtak med hjemmel i §§ 6-2 eller 6-2a («tvangsbestemmelsene»). Kongen kan gi forskrifter om innholdet i tiltaksplanen.

Andre tjenester og tiltak

Kommunene tilbyr også i mange tilfelle tjenester og tiltak som kommunen ikke har et lovpålagt ansvar for, eksempelvis ulike arbeidsrettede tiltak. Utvikling av arbeidsrettede tiltak i kommunal regi har vært ett av flere virkemidler i satsingen på å få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid.

De fleste kommuner har også påtatt seg et driftsansvar, med full eller delvis statlig finansiering, for varig tilrettelagt arbeid for personer som er utenfor det ordinære arbeidslivet. Målgruppen omfatter blant andre psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse målgruppene. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak.

Om lag 20 prosent av kommunene er selvstendige eiere av arbeidsmarkedsbedrifter, mens 44 prosent er medeiere.

Særskilte satsinger

Det har i løpet av de siste årene vært gjennomført flere satsinger der formålet har vært å få flere vanskeligstilte i arbeid gjennom en styrking av samarbeidet mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten. Som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga ble det i perioden 2000-2004 gjennomført en nasjonal satsing der i alt 16 kommuner fikk et utvidet og mer helhetlig ansvar for å sikre aktive arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Hovedmålet med forsøket var å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid gjennom å utnytte Aetats tjenester og tiltak, gjennom aktivt samarbeid med lokalt næringsliv og ved å igangsette egne kommunale tiltak.

Det ble i 2003 som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 50 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom igangsatt en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, unge i alderen 20-24 år, enslige forsørgere som mottar sosialhjelp og innvandrere som trenger bistand for å komme i arbeid. Fra 2004 ble

også personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (i hovedsak metadonbehandling), såkalte LAR-brukere, inkludert i satsingen på utvalgte steder. Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak skal gjøres landsomfattende i løpet av 2006.

En av de viktigste sidene ved Tiltaksplan mot fattigdom er samarbeid mellom sosialetaten i kommunene og Arbeids- og velferdsetaten gjennom bruk av arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedssatsingen startet i 2003 med om lag 1 250 tiltaksplasser. Antall tiltaksplasser er økt for hvert år og er planlagt til å være vel 3 900 ved utgangen av 2006. Vel 100 av disse tiltaksplassene er rettet mot personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering. I løpet av 2005 har 9 300 personer vært registrert som deltakere i arbeidsmarkedssatsingen.

Introduksjonsloven for nyankomne innvandrere

Gjennom introduksjonsloven er kommunene pålagt en større ansvar for å integrere bosatte innvandre uten arbeid i samfunnet, jf. nærmere omtale i kapittel 4 og 7.

Loven legger grunnlaget for et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom bl.a. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene på dette området. Et eget rundskriv regulerer samarbeidet, herunder regler for samordning av ytelser, og beskriver ansvar og forpliktelser. Arbeids- og velferdsetaten skal gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og sine virkemidler, samt formidle erfaringer om handlingsplaner og veiledningsmetodikk. Overfor den enkelte skal Arbeids- og velferdsetaten:

- Delta i samarbeid om deltakere som vurderes som aktuell for arbeid.
- Gi informasjon og veiledning om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.
- Ved behov delta i kartlegging av kompetanse og utarbeide handlingsplaner.
- Formidle deltakere til arbeid og/eller vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak.
- Vurdere behovet for ytterligere bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i sluttfasen av programmet.

Aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner

Som et ledd i St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom ble det i statsbudsjettet for 2005 bevilget 10 mill. kroner for å styrke og prøve ut ulike modeller for aktivisering og arbeidstrening av personer med marginal eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet i regi av frivillige organisasjoner. Målgruppen er personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet, og som på mange områder er sosialt ekskludert. Siktemålet vil for enkelte være rehabilitering, inkludering og økt livskvalitet, mens andre vil kunne nyttiggjøre seg mer arbeidsrettede tiltak.

6.7 Nærmere om arbeidsrettede utdannings- og kompetansetiltak

Arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken har overlappende målgrupper som særlig omfatter personer med svak kompetanse. Begge politikkområder har på ulike måter ansvar for å bidra til å heve disse målgruppenes kompetanse, og dermed øke deres muligheter for å komme i arbeid eller beholde arbeid.

Opplæringslova gir kommuner og fylkeskommuner en klar plikt til å sørge for videregående opplæring for unge inntil 25 år, og for voksne som har rett til grunnskole- og videregående opplæring. For arbeidsmarkedsmyndighetene vil utdanningsmyndighetenes innsats for å redusere frafallet i videregående skole være særlig viktig. Ungdom uten fullført videregående utdanning stiller særlig svakt på arbeidsmarkedet.

En del av arbeidssøkerne som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, kan ha behov for formell utdanning. Andre vil trenge ulike typer tiltak som veiledning, kompetansevurdering, arbeidstrening eller opplæring for å komme i arbeid. Siktemålet med kompetansetiltak i arbeidsmarkedspolitikken er å gjøre den enkelte bedre i stand til å beholde eller komme i arbeid. Ingen arbeidssøkere kan hevde en rett til opplæring gjennom Arbeids- og velferdsetaten, men opplæring i form av arbeidsmarkedstiltak kan tilbys dersom arbeids- og velferdskontoret vurderer opplæring som hensiktsmessig og nødvendig for at den enkelte skal kunne komme i arbeid. Opplæringen skal som regel være kortvarig og den er gratis. Den enkelte mottar trygdeytelser eller individstønad i opplæringsperioden. Yrkeshemmede kan få tilbud om opplæring av lengre varighet.

I januar 2006 nedsatte Kunnskapsdepartementet en bredt sammensatt og hurtigarbeidende arbeidsgruppe som skulle definere konkrete tiltak for å se på gjennomføring i videregående opplæring. Rapporten ble overlevert 30. august 2006 og anbefaler en rekke tiltak for å bedre gjennomfø-

ringsgraden i videregående opplæring. Arbeidsgruppen identifiserte en rekke årsaker til at ungdom valgte å avbryte videregående opplæring. Det vises til stortingsmeldingen om utdanning som verktøy til sosial utjevning som kommer senere i høst.

Oppfølgingstjenesten

Målgruppen til den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten er ungdom som er omfattet av den lovfestede retten til videregående opplæring, og som det aktuelle skoleåret ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass, som har avbrutt slik opplæring eller som ikke er i varig arbeid. Totalt var det registrert om lag 45 000 personer i oppfølgingstjenesten i skoleåret 2005-2006. Tjenesten skal motivere for at den enkelte skal komme tilbake til videregående opplæring. Dersom dette ikke fører fram, skal tjenesten samarbeide med andre, for eksempel arbeids- og velferdsforvaltningen, om relevante tiltak i forbindelse med ungdomsgarantien.

Regionale partnerskap for karriereveiledning

Ansvaret for yrkes- og utdanningsveiledning er fordelt på flere aktører, alt etter om en person er arbeids- eller utdanningssøkende. Både arbeidsmarkedsmyndighetene, kommunene (eiere av barne- og ungdomsskolene) og fylkeskommunene (eiere av videregående skoler) har ansvaret for å veilede «sine» brukere. Deler av veiledningen skjer med utgangspunkt i felles informasjonsbaser. For å få erfaringer med en bedre samordnet og effektiv rådgivingstjeneste på tvers av utdanningsnivåene og på tvers av sektorene, pågår det nå pilotprosjekter som etablerer regionale partnerskap for karriereveiledning i Telemark, Akershus og Nordland.

Vurdering av realkompetanse

Utvikling av nasjonale ordninger for vurdering og formell godkjenning av realkompetanse var viktige elementer i Kompetansereformen. Nesten all realkompetansevurdering foregår i forbindelse med yrkesfaglige studier på videregående nivå, og i forbindelse med opptak til profesjonsstudier på høyere nivå. Arbeids- og velferdsetaten bruker i liten grad realkompetansevurdering for sine brukere. Arbeids- og velferdsetaten og VOX gjennomfører for tiden et samarbeidsprosjekt få disse systemene til å fungere smidigere sammen.

Opplæring – AMO-kurs

Arbeidsmarkedstiltaket opplæring (AMO-kurs) skal bidra til at yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og eventuelt bidra til å stimulere til videre utdanning. AMO-kurs kan også brukes for å motvirke utstøting av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. AMO-kurs skal primært være yrkesrettet. Grunnskole og ordinært allmennfagtilbud faller utenfor AMO. Se for øvrig omtale under avsnitt 6.4.1.

Praksisnær AMO

«Skole på byggeplass» er et forsøk med en ny tilnærming til opplæring for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring og med betydelige arbeidshindre. Tiltaket gir opplæring fram til VK/1-nivå gjennom praksis og tilrettelagt opplæring på byggeplass i samarbeid med entreprenørbedrifter. Det retter seg mot voksen ungdom med sammensatte problemer, rus, innvandrere m.v. Kursdeltakerne har i stor grad fått lærlingplass etter fullført tiltak. Tiltaket kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, selv om tidsbegrensingen i AMO-regelverket kan virke begrensende for enkelte grupper som har behov for lengre tid for å nå ønsket kompetansebehov. Målgruppen for tiltaket innebærer at både kostnaden og varigheten på tiltaket ligger betydelig over gjennomsnittlig kostnad og varighet for andre AMO-kurs.

Skolegang som yrkesrettet attføring

Ordinær utdanning er blant de vanligste tiltakene for yrkeshemmede. Personer som har fått innvilget rett til attføring kan få adgang til å ta ordinær skolegang som yrkesrettet attføring, som hovedregel i inntil 3 år, hvis dette vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal kunne komme i arbeid.

Reglene for å motta attføringsytelser til skolegang er endret på flere områder de siste årene. Fra 1. januar 2003 ble det satt et kostnadstak for stønad til dekning av skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift. Det er mulig å ta utdanning med kostnader utover dette, men da forutsettes det egenfinansiering av differansen, for eksempel gjennom støtte fra Statens lånekasse for utdanning.

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet. Mens søker tidligere måtte være fylt 22 år for å

kunne motta attføringsytelser ved gjennomføring av utdanning som attføringstiltak, innebar det nye kravet at søker som hovedregel må være fylt 26 år.

6.8 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA- avtalen) ble første gang inngått i oktober 2001 for perioden 2001-2005. Avtalen er fornyet for perioden 2006–2009. Dagens virkemidler videreføres, og fra 1. januar 2007 utvides og målrettes virkemiddelbruken for å understøtte IA-arbeidet i den enkelte IA-virksomhet

IA-avtalens hovedprinsipp er at den viktigste arenaen for forebygging og inkludering, er den enkelte arbeidsplass i samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Myndighetene skal støtte opp under dette samarbeidet, gjennom råd og veiledning og økonomiske virkemidler der det er behov for det. I IA-avtalens første periode var det trygdeetaten som var virksomhetenes viktigste kontaktpunkt inn til offentlige myndigheter. Med NAV-reformen vil en få nye muligheter til å se helheten i virkemiddelbruken og koordinere samhandlingen med virksomhetene.

For å støtte opp under virksomhetenes innsats, ble det etablert fylkesvise arbeidslivssentre som skulle ha ansvar for oppfølgingen av IA-virksomhetene. Samarbeidsavtalen gir virksomhetene en fast kontaktperson i arbeidslivssentret. Kontaktpersonen skal kunne gi råd og veiledning i vanskelige enkeltsaker, samt sørge for at økonomiske virkemidler blir utløst raskt og effektivt.

De overordnede målene i den nye IA- avtalen er:

- å forebygge sykefravær, øke fokuset på jobbnærvær og hindre utstøting fra arbeidslivet
- å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold.

I avtalen av 14. desember 2005 ble det oppnådd enighet om at delmålet om 20 prosent redusert sykefravær innen 2006 skulle opprettholdes, men at tidspunktet for måloppnåelsen skulle forskyves til 2009. Det var også enighet om å videreføre delmålene om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet og å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Fra 1. januar 2007 utvides virkemiddelbruken og innrettes mot å støtte opp om IA-arbeidet i den enkelte virksomhet. I tillegget til IA-avtalen av 6. juni 2006 ble Regjeringen og partene i arbeidslivet enige om følgende tiltak:

- Styrking av tilretteleggingstilskuddet
- Finansiering av en prøveordning med utdanningsvikariater og utdanningspermisjoner.
- Etablering av IA-plasser.
- Virksomheter som stiller «IA-plasser» til disposisjon for å la personer med redusert funksjonsevne prøve ut sin arbeidsevne, gis hensiktsmessig bistand og opplæring.
- Styrking av tjenestene fra arbeidslivssentrene.
- Innføring av en tilretteleggingsgaranti.
- Gjeninnføring av ordningen med kjøp av helsetjenester.
- Tiltak for å synliggjøre seniorer som en ressurs.
- Utvikling av en ny samhandlingsmodell mellom Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet (Petroleumstilsynet for petroleumssektoren).

6.9 Evalueringer og erfaringer med virkningen av arbeidsrettede tiltak

6.9.1 Generelt om vurderinger av virkninger av tiltak

For å få svar på spørsmål som angår effekten av tiltaket for den enkelte, er det særlig viktig å ta hensyn til *seleksjonen* til tiltaket, dvs. hvem som kommer inn på tiltaket. Det er ikke bare Arbeids- og velferdsetaten som bestemmer hvem som skal få delta på arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksarrangørene, arbeidsgiverne og arbeidssøkerne selv kan også påvirke beslutningen. Hvis tiltaksinntak bare blir basert på den enkelte arbeidssøkers motivasjon for et bestemt tiltak, er det grunn til å tro at man fanger opp mange som ville funnet seg jobb på egen hånd, uten tiltaket. Da vil tiltakene kunne ha liten effekt, selv om tallene viser at deltakerne kommer raskt i jobb etter tiltaket. Når effekten av et tiltak skal anslås, må det tas hensyn til slike seleksjonsmekanismer.

Kunne det tenkes at deltakerne hadde kommet fortere i jobb om de ikke hadde vært opptatt med tiltaket? I så fall er det en uønsket *innelåsningseffekt* ved tiltaket. Slike effekter kan særlig gjøre seg gjeldende mens tiltaket pågår, både fordi tiltaksdeltakelsen medfører at det blir mindre tid til aktiv jobbsøking og fordi deltakeren ønsker å fullføre tiltaket før aktiv jobbsøking gjenopptas. Det kan også tenkes å være innlåsingseffekter etter at tiltaket er avsluttet hvis tiltaksdeltakelsen gjør arbeidssøkeren mer selektiv i forhold til hvilke jobber vedkommende søker. Innretting og utforming av tiltakene er derfor svært viktig.

En hensikt med tiltak er å avklare om stønadsmottakere er reelle arbeidssøkere gjennom å stille krav til arbeidssøkerne. En ordinær jobb vil for mange være mer attraktiv enn et tiltak valgt av andre. Krav om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak kan derfor virke som en spore til større aktivitet for å finne en ny jobb eller til å bli mindre kresen med hensyn til hvilken jobb arbeidssøkeren vil akseptere. Når tilbud om tiltak fremmer jobbsøkningen på denne måten, kalles det ofte en *tilbudseffekt*. Denne effekten er positiv, men bidrar dessuten til en ytterligere seleksjon til tiltakene. De som har gode muligheter til å få seg jobb på egenhånd, vil intensivere jobbsøkeraktiviteten da jobb vil være å foretrekke foran tiltak. For dem som har små sjanser for å få jobb, er deltakelse på tiltak kanskje den eneste muligheten.

For de enkelte stønadsmottakerne er det mest grunnleggende spørsmålet altså hvordan det ville ha gått med dem hvis de ikke hadde deltatt på arbeidsmarkedstiltak. Hvor mange ville ha fått jobb like raskt likevel?

På det samfunnsmessige plan kan sysselsettingstiltak og lønnstilskudd *fortrenge* andre ved at en jobb som arbeidsgiver uansett ville etablert, alternativt hadde blitt fylt av en arbeidsledig jobbsøker uten tiltak. Tiltakene kan i slike tilfeller likevel ha effekt i den retningen en ønsker. De kan fremme yrkesdeltakelsen og sysselsettingen dersom de som blir fortrengt klarer seg bedre på egenhånd enn de som kommer inn på tiltaksjobben. Det kan også tenkes en positiv velferdseffekt dersom en slik fortrenging medfører at en langtidsledig person får arbeid på bekostning av en korttidsledig.

En annen variant av fortrenging går ut på at arbeidssøkeren som får tiltaksjobben eller lønnstilskuddet, alternativt ville blitt ansatt på ordinære vilkår i samme jobb. Men, heller ikke i denne situasjonen er det nødvendigvis slik at tiltaket er uten effekt hvis man ser på helheten. Tiltakene kan frigjøre lønnsmidler i virksomhetene som kan bidra til å øke etterspørselen etter annen arbeidskraft. I dette tilfellet innebærer tiltaket en overføring av ressurser til virksomhetene. Dette vil ofte kunne være situasjonen i offentlige virksomheter som har fått et bestemt årsbudsjett til sin disposisjon. Ved bruk av tiltak i private bedrifter vil fortrengningseffekten kunne bli større. Et siste spørsmål av samfunnsmessig art er om *kostnadene* ved gjennomføringen av tiltaket er så høye at de overgår den *nytten* som deltakerne og samfunnet har. Om kostnadene skulle være høyere, betyr det ikke nødvendigvis at tiltaket ikke bør gjennomføres, for eksempel hvis det bidrar til å øke velferden til prioriterte grupper.

6.9.2 Effekter og resultat ved bruk av arbeidsrettede tiltak

Det har i de senere årene vokst frem en betydelig norsk og internasjonal forskning med sikte på å anslå individuelle og samfunnsmessige effekter av ulike arbeidsrettede virkemidler. Svenske erfaringer er av særlig interesse, siden den aktive arbeidsmarkedspolitikken har vært særlig høyt prioritert i Sverige, samtidig som mange andre samfunnsmessige forhold ligner våre. I en sammenfatning av svenske analyser av aktiv arbeidsmarkedspolitikk på 1990-tallet[3] fant forskerne liten eller ingen positiv samlet effekt av den relativt omfattende svenske satsingen på aktive arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsplasstilknyttede tiltak av ulike slag hadde kanskje redusert åpen arbeidsledighet til en viss grad, men dette var etter forfatternes oppfatning blitt mer enn oppveid av at tiltakene over tid hadde redusert tilbudet av andre arbeidsplasser, altså hatt betydelige fortrengingseffekter. Forfatterne foreslo å redusere innsatsen på tiltaksområdet fordi det ville gi færre negative bivirkninger. Spesielt kritiske var forskerne mot brede tiltaksprogrammer rettet mot ungdom. Disse mente de hadde hatt spesielt sterke fortrengnings- og innelåsingseffekter uten at man kunne spore noen særlig positive effekter på individnivå.

En analyse[4] fra det svenske instituttet for arbeidsmarkedsevaluering, IFAU, summerte samtidig opp fellestrekk ved tiltaksevalueringer i OECD-land. IFAU fant gjennomgående mer positive effekter av lønnstilskudd enn av andre tiltak, der effektene varierte fra svakt positive til nøytrale og negative. Flere av IFAUs mindre omfattende rapporter viste det samme for Sveriges vedkommende: Lønnstilskudd for langtidsledige for arbeid i privat sektor hadde hatt en viss effekt på jobbdeltakelse. Samtidig pekte forskerne på faren for fortrengningseffekter spesielt ved denne typen tiltak, men åpnet for at de samlede velferdsgevinster likevel kunne være positive.

Samtidig norsk forskning kunne vise til *positive* individuelle langtidseffekter som oversteg kostnadene av AMO-kurs som ble gjennomført i

---

[3] Lars Calmfors, Anders Forslund och Maria Hemström: «*Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*» Uppsala 2002: IFAU

[4] Martin, J. P. og Grubb, D. (2001) *«What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies.»* Working paper 2001:14, IFAU, Uppsala.

1992-1993[5]. Kursdeltakerne hadde større sjanse til å få jobb i flere år etter kursene enn de ville ha hatt uten kurs. En oppsummeringsartikkel[6] om hva forskningen til da hadde funnet vedrørende effekter av arbeidsmarkedstiltak, konkluderte med at norske arbeidsmarkedstiltak syntes å ha hatt vedvarende positiv effekt for deltakernes framtidige yrkeskarriere, med et mulig unntak av særskilte tiltak for ungdom.

Forskjellene mellom erfaringene fra Norge og Sverige kan skyldes at omfanget av tiltaksprogrammene i Sverige har vært vesentlig større enn i Norge, slik at relativt mange svenske arbeidsledige som ville ha klart seg på egen hånd, kom på tiltak. Dessuten var det norske arbeidsmarkedet mer ekspansivt enn det svenske på 1990-tallet, og det kan i seg selv ha gitt bedre betingelser for å lykkes med tiltak i Norge. Arbeidssøkere i Sverige kunne også i stor grad opparbeide nye rettigheter til dagpenger ved jevnlig å delta på tiltak.

Senere analyser av norske arbeidsmarkedstiltak har gitt et mer nyansert bilde av effektene, dels fordi vi har fått mer erfaring å bygge på, og lengre tid til å følge personer som hadde vært på tiltak, men også fordi nye analysemetoder har gitt muligheter for mer grundige analyser. I 2005 kom en artikkel som på nytt analyserte innsatsen på tiltaksområdet tidlig på 1990-tallet[7]. Forfatterne konkluderte med at mange av tiltaksdeltakerne sannsynligvis ville ha funnet seg en jobb uten tiltak, og at tiltakene hadde best effekt for grupper med spesifikke og betydelige problemer på arbeidsmarkedet, som for eksempel innvandrere med språkproblemer. I den grad personer med størst sjanse for å komme i jobb ble plukket ut til å delta på tiltak, var det lite effektivt siden de sannsynligvis ville ha kommet i jobb raskere uten tiltaket. Forfatterne understreket derfor sterkt at myndighetene ikke burde evaluere tiltaksinnsatsen ut fra enkel statistikk over hvor mange som kommer i jobb, men ut fra effekt for de personene som deltar.

En artikkel fra 2006 som analyserer historiske data fra hele tidsspennet fra 1989 til og med mars 2002, gir lignende konklusjoner[8]. Analysen konkluderer med at tiltaksinnsatsen burde rettes inn mot personer som har lave jobbsjanser uten tiltak. Innvandrere fra utviklingsland ble fremhevet som en slik gruppe. Personer med gode kvalifikasjoner bør eventuelt få tiltak for å gjøre noe produktivt mens de venter på å få en ny jobb, men ikke som en erstatning for aktiv jobbsøkning. For å utnytte sysselsettingsmulighetene burde dessuten tiltaksnivået ikke trappes for sterkt ned når ledigheten er lav. Analysen i denne artikkelen bekrefter det andre og mindre omfattende undersøkelser har antydet. Det har gitt grunnlag for en sterkere vektlegging av kortvarige tiltak for prioriterte grupper av ordinære arbeidssøkere de senere årene.

Analyser med utgangspunkt i Norge, Sverige og Danmark[9] har påvist selvstendige effekter av at arbeidssøkere får tilbud om tiltak. Når tilbud om tiltak gis, eller perioden med stønad går mot slutten, øker jobbsøkeaktiviteten og dermed sjansen for å komme i jobb. Denne effekten er betydelig, veldokumentert og finnes over hele spekteret av tiltak og for brede arbeidssøkergrupper.

Nærmere om enkelte tiltak

Lønnstilskudd er det tiltaket som har gitt mest positiv effekt på senere jobbdeltakelse i følge flere evalueringsrapporter. Tiltaket er blitt brukt mest for nykommere i norsk arbeidsliv – ungdom og relativt nyinnvandrede – men også en liten gruppe av yrkeshemmede har hatt nytte av tiltaket. I sin evaluering[10] av Aetats tiltak påbegynt i 2004 fant Statistisk sentralbyrå at lønnstilskudd økte sjansen for sysselsetting markant for alle grupper. Dette er ikke overraskende. Den som begynner i arbeid med lønnstilskudd i Norge (og Sverige), er beskyttet av arbeidsmiljøloven og det er ofte en forutsetning at de skal ha rett til fast ansettelse når tiltaksperioden er over.

Det er her viktig å være klar over at seleksjonen til denne typen tiltak kan være sterk, og at det kan være vanskelig å korrigere godt nok for denne i evalueringer. Erfaringen er at det kan være vanskelig å få arbeidsgiverne til å akseptere

---

[5] Raaum O., Torp H., Zhang T. *«Do individual programme effects exceed the costs?» og «Business cycles and the impact of labour market programmes»*. Oslo 2002: Frisch-senteret, UiO

[6] Raaum O., Torp H., Røed K. «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken. Oslo 2002: Norsk økonomisk tidsskrift.

[7] Aakvik A., Heckman J.J., Vytlacil E.J. *«Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs.»* Journal of Econometrics 2005.

[8] Raaum, O., Røed, K. *«Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work»?* Oxford 2006: Oxford Bulletin of Economics & Statistics (kommer).

[9] Røed K., Jensen P., Thoursie A. *«Unemployment Duration, Incentives and Institutions»* Oslo: Frischsenteret 2002, og Geerdsen L.P., Holm A., *«Duration of UI periods and the perceived threat effect from labour market programmes»* Labour Economics 2006 (kommer) og Knut Røed og Lars Westlie, *«Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions»* Univ. i Oslo. Inst. for samfunnsøkonomi. Memo. 2006.

[10] Hamre J., Braathen M. *«Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004.»* Oslo: SSB rapport 2006/27.

å ta inn personer med usikker arbeidsevne på lønnstilskudd. Noen forskere legger også vekt på faren for såkalt dødvektstap og fortrengning ved denne typen tiltak. Arbeidssøkeren ville kanskje ha blitt ansatt uansett, eller det kan være at arbeidsgiver ansetter en arbeidsledig med lønnstilskudd til fortrengsel for å ansette en annen på ordinær måte. Målrettet bruk av lønnstilskudd mot arbeidssøkere med særlige problemer bør redusere problemer knyttet til at noen kan fortrenges, så lenge disse kan skaffe seg jobb lettere enn de som får tiltaket.

Statistisk sentralbyrå evaluerte også effekten av arbeidspraksis. Arbeidspraksis brukes mest overfor nykommere på arbeidsmarkedet, som for eksempel ungdom og innvandrere fra utviklingsland. Effekten av dette tiltaket var også positiv, men noe svakere enn for lønnstilskudd. Noe av forklaringen kan ligge i at praktikanter ikke har rett til fast ansettelse, selv etter lang tid på tiltak. Dette resultatet ble bekreftet i en rapport fra FAFO.[11] Der gikk det fram at både opplæringstiltak og ulike former for arbeidspraksis synes å ha god effekt for innvandrere.

Tiltak rettet mot prioriterte arbeidssøkergrupper

I en tidlig fase av diskusjonen omkring effekten av arbeidsmarkedstiltak, kom tiltak for ungdom dårlig ut. I de seneste rapportene fra Norge og Sverige er vurderingene mer nyansert. Både datagrunnlag for en lengre periode og bedre metoder har bidratt til mer positive vurderinger. Den nåværende svenske ordningen med ungdomsgaranti for 20-24 åringer og ungdomssatsningen i Norge fra 1995 til 1998 for den samme gruppen, har begge vist positive effekter på senere jobbdeltakelse.[12] I Sverige tolkes effekten slik at ungdommene ble mer aktive med å finne seg jobb for å unngå å komme på tiltak. I Norge har effektene vært så langvarige at de ikke uten videre kan tolkes på samme måte. Den norske ungdomssatsningen viste flere positive effekter. Blant annet var både jobbsjanser og jobbstabilitet bedret over flere år som følge av denne satsningen. Effektene var ikke sterke, men de kom over et bredt spekter av indikatorer. En annen ny analyse[13] av voksenrett til utdanning, som særlig treffer gruppen av unge voksne, viste noe høyere gjennomføring av ordinær utdanning.

Innvandrere fra ikke-vestlige land har barrierer i arbeidslivet som ofte er av en annen art enn for andre grupper, og generelle arbeidsrettede tiltak synes å ha hatt god effekt for de innvandrerne som har deltatt. Det har gitt grunnlag for høy prioritering av innvandrere i tiltak over flere år.

Tiltak for personer med helserelaterte trygdeytelser

Evalueringer av effekten av arbeidsrettede tiltak for personer med helserelaterte trygdeytelser finnes det ikke mange av. Forsøksordningen med reaktivisering av uføre gjennom å gi uførepensjon som lønnstilskudd hadde så få brukere at det ikke var snakk om en evaluering i egentlig forstand.[14] I denne rapporten tilrås det at ordningen opprettholdes som en av flere muligheter for arbeidsretting, men erfaringen med denne ordningen tilsier at potensialet ikke uten videre er særlig stort. Aktiv sykmelding ble evaluert av Rikstrygdeverket[15] og hovedkonklusjonen var at det ikke var mulig å finne noen annen sikker effekt enn at tiltaket forlenget sykepengeperioden. Oppfølgingsperioden var imidlertid bare ett år, og det har skjedd endringer i måten ordningen blir brukt.

Nye aktivitetskrav for sykmeldte ble gjort gjeldende fra 1. juli 2004. Det ble da innført et aktivitetskrav for å få rett til sykepenger. Det foreligger ingen effektevaluering av disse endringene ennå. Det kan likevel se ut til at de hadde en relativt klar effekt siden fallet i sykefraværet på 20-25 prosent kom samtidig med iverksettelsen av endringene.[16] Etter dette fallet i sykefraværsraten sommeren og høsten 2004, har sykefraværet steget jevnt i omtrent samme takt som før regelendringen. Det er imidlertid ikke gjort noen uavhengig analyse av årsakssammenhenger.

Trygdeetaten og Den norske lægeforening gjennomførte i 2004/2005 fagutviklingsprogrammet «Legen i det inkluderende arbeidsliv», der den nye tilnærmingen og dens betydning for videreutvikling av legerollen sto sentralt. Hensikten var å øke kvaliteten av legens arbeid i form av

[11] Kvinge, T. og A.B. Djuve Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafo-rapport 2006:517

[12] Forslund A., Skans O.N. «(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? Uppsala 2006: IFAU rapport 2006:5 og Hardoy, Inés, Knut Røed Hege Torp, Tao Zhang, Ungdomsgarantien for 20-24-åringer: Har den satt spor?, ISF rapport 2006:4

[13] Hardoy I, Røed K., Zhang T. «Aetats kvalifiserings- og opplæroingstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger. Oslo 2006: Frischsenteret rapport 4/2006.

[14] Berg H., Uførepensjon som lønnstilskudd. Årsaker til lavt omfang. Oslo 2006: Econ-rapport 2006/10

[15] RTV: Effekt av aktiv sykmelding. RTV-rapport 2003/10 og 2004/3

[16] RTV: Fastlegers sykmeldingspraksis I og II. RTV-rapport 2006/5 og 2006/6.

bedre vurderinger, veiledning og samhandling. Om lag halvparten av landets allmennleger deltok i programmet. Programmet antas å ha styrket effekten av lovendringen overfor legene, også de som ikke deltok direkte. Det samarbeides videre med Legeforeningen om oppfølging av programmet. En evaluering av programmet (se fotnote 16) har vist at programmet ga noe varierende effekt på sykmeldingsomfang for ulike legegrupper, men at det i sum så langt ikke har bidratt til redusert omfang av sykmeldinger.

Agderforskning har evaluert[17] regelverksendringen av rehabiliteringspengeordningen som trådte i kraft 1. januar 2004. I evalueringen, som ikke omfattet effekten av selve endringen, går det fram at selv om svært mange kunne vise til at de har mottatt behandling mens de mottok rehabiliteringspenger, var det færre som kunne vise til at behandlingen ga en positiv helseeffekt, og enda færre som mente at behandlingen gjorde det mulig for dem å vende tilbake til arbeid. Forskerne drøfter om en del av behandlingen bare skjer for å tilfredsstille regelverkets krav om at stønadsmottakeren skulle være under aktiv behandling, og ikke nødvendigvis for helsens skyld. I evalueringen kom det fram kritikk av de avklarings- og arbeidstreningstilbudene som finnes i dag. Både saksbehandlerne og brukerne beskrev overgangen fra trygdeetaten til Aetat som «vanskelig», fordi kravene Aetat stilte til brukerne ble oppfattet som for strenge og at man i for liten grad tok hensyn til at brukerne hadde helseproblemer og behov for fleksible tilbud. Det var også et ønske om at samarbeidet med sosialtjenesten burde komme i gang tidligere i forbindelse med særlig vanskelige saker.

Saksbehandlerne ved trygdekontoret etterlyste et bedre samarbeid med legene og ønsket at legene la ned noe mer arbeid i legeerklæringene. Forøvrig tydet evalueringen på at det var legene som hadde størst innflytelse på brukerne når det gjaldt råd og veiledning.

Undersøkelsen fra Agderforskning viser at det er sterk sammenheng mellom det å ha et aktivt ansettelsesforhold og sannsynligheten for å komme tilbake til jobb. Det ser også ut til at arbeidsgiverne i privat sektor er mer fleksible med hensyn til å opprettholde ansettelsesforholdet enn arbeidsgivere i offentlig sektor er, når den ansatte går over til rehabiliteringspenger.

Virkemiddelbruken knyttet til IA-avtalen har i hovedsak vært trygdeetatens ansvar gjennom trygdeetatens arbeidslivssentre. Effekten av virkemiddelbruken er i liten grad blitt evaluert. Det er imidlertid vanskelig å se effekter på nasjonalt nivå i forhold til hovedmålene for IA. Sykefraværet har vært jevnt stigende etter at effekten av regelendringene i 2004 var uttømt. I følge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser har det ikke vært noen økning i andelen funksjonshemmede i arbeid i IA-perioden.

Institutt for samfunnsforskning har evaluert arbeidet med IA-avtalens mål om å øke sysselsettingen blant personer med redusert funksjonsevne.[18] Midtveisevalueringen i 2003 viste at ingen av delmålene for IA-arbeidet var nådd og at det hadde vært svært lite målrettet aktivitet i forhold til avtalens delmål 2, å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Bedriftene mener det har vært framgang i arbeidet med avtalens delmål 2, men det er fremdeles ikke mulig å se konkrete effekter på nasjonalt nivå når det gjelder sysselsetting blant personer med redusert funksjonsevne. IA-virksomhetene var i hovedsak fornøyd med bistanden fra de offentlige etatene, men samarbeidet mellom arbeidslivsentrene og Aetat lokal syntes lite strukturert. IA-virksomhetene mente selv at de hadde lykkes bedre med å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne enn med nytilsetting. Når det gjelder å rekruttere personer med redusert funksjonsevne, har en rapport[19] fra ECON konkludert med at IA-avtalen i seg selv er et lite egnet virkemiddel.

I en evaluering av resultatet av IA-samarbeidet generelt understreker OECD det positive i et godt samarbeid mellom trygdeetaten og den enkelte arbeidsgiver, men det legges samtidig vekt på at selve avtalen ikke må være til hinder for å komme fram til reformer som kan snu utviklingen.[20] Gjennom etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen bør problemer knyttet til dårlig samarbeid og koordinering bli fulgt opp og forbedret.

6.9.3 Erfaringer med bruk av tiltak for yrkeshemmede og sosialhjelpsmottakere

Flere undersøkelser har konkludert med at tiltak som ligger nært opp til det ordinære arbeidsmar-

[17] Olsen, T. *«Evaluering av regelverksendringen i rehabiliteringspenge-ordningen»* Grimstad: Agderforskning (kommer). 2006.

[18] Dale-Olsen H, Hardoy I., Storvik Aa., Torp H., IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med nedsatt funksjonsevne. Oslo 2005: ISF-rapport 2005/9

[19] Econ Analyse:*16 IA-virksomheter to år etter.* Oslo: Econ rapport 2005-051

[20] OECD: *«Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers.»* Norway, Poland and Switzerland. Vol. 1. 2006.

kedet, har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i jobb.[21] Blant annet viser en gjennomgang av ulike studier at lønnstilskudd for yrkeshemmede har økt deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet.[22] For yrkeshemmede synes opplæringstiltak av ulik art å øke overgangen til jobb og videre skolegang, og gi lavere sannsynlighet for avhengighet av offentlige inntektssikringsordninger. En studie av opplæringstiltak fra begynnelsen av 1990-tallet bekreftet denne positive effekten.[23] Skolegang synes å ha gitt bedre resultat enn annen opplæring, men det må legges vekt på at det hadde vært problematisk å kontrollere for seleksjon når det gjelder denne gruppen. Man må også legge vekt på at mange utdanningstiltak er ressurs- og tidkrevende i forhold til andre tiltak. Det er derfor behov for ytterligere evalueringer.

Telemarksforsking har evaluert bruken av handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat, og fant at Aetat i utstrakt grad brukte tiltakskjeding overfor yrkeshemmede, og at dette skjedde på en systematisk og målrettet måte. Forskerne fant ingen klar sammenheng mellom bruk av handlingsplaner og jobbsannsynlighet. De fant imidlertid en klar og positiv sammenheng mellom bruk av planlagte tiltakskjeder og jobbsannsynlighet for yrkeshemmede. Særlig kjeder som hadde en progresjon fra opplæring til mer jobbnære tiltak ga gode resultater for tilbakeføring til arbeid [24]

Yrkeshemmede har krav på tilpasset tiltak og mange går svært lenge i tiltak. Samtidig gir evalueringsresultatene ofte små og usikre resultater, selv om enkeltevalueringer gir positive effekter av tiltak. OECD har gitt uttrykk for at resultatene av attføringsinnsatsen i Norge, som kanskje er det landene i OECD som har størst innsats av aktive tiltak for denne gruppen, har vist skuffende resultater. Det må sees i sammenheng med at innsatsen av tiltak og oppfølging ikke har kunnet forhindre en økning i antallet på uføreytelser. OECD etterlyser derfor mer forskning og evalueringer på dette området. Departementet har iverksatt et forskningsprogram som blant annet skal bidra til å bedre metodene for analyse av effektene av tiltak for yrkeshemmede.

Svært mange av sosialhjelpsmottakerne som har meldt seg ved Aetat, er blitt definert som yrkeshemmede. Evalueringer av tiltak rettet spesielt mot sosialhjelpsmottakere er likevel interessante fordi en særlig blant langtidsmottakerne sannsynligvis finner mange med stor avstand til arbeidsmarkedet.

Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrettede tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere (2000 – 2004) er evaluert av Høgskolen i Oslo[25]. Forsøket var et fireårig nasjonalt prosjekt der 16 kommuner i perioden 2001-2004 fikk støtte til å prøve ut nye arbeidsmåter for å hjelpe flere langtidsmottakere av sosialhjelp over til en selvhjulpen livssituasjon gjennom lønnsarbeid. De viktigste virkemidlene som ble benyttet, var Aetats tiltaksapparat, samarbeid med næringslivet og utvikling av nye kommunale tiltak.

Sluttrapporten oppsummerer at én av fire deltakere på ulike tiltak gikk over i ordinært arbeid. De fleste av de som kom i arbeid etter deltakelse, var også i arbeid ved en måling inntil tre år etter at de kom i jobb. En større andel deltakere gikk til nye tiltak, utdanning, attføring, rehabilitering eller uførepensjon. Halvparten av deltakerne kom enten i arbeid, tok et steg mot arbeidsmarkedet eller fikk en nødvendig avklaring i forhold til andre ytelser, blant annet til uførepensjon.

De kommunene som har lykkes best, har hatt et lite antall brukere som har gjennomført tiltak. Dette tyder på at arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere krever langsiktig og ressursintensiv innsats. Resultatene var bedre for dem som hadde mottatt sosialhjelp i mindre enn seks måneder. Dette kan indikere at passivt langtidsmottak av sosialhjelp bidrar til å svekke muligheten for arbeidstilknytning, men også at personer med langvarig sosialhjelp har problemer som i utgangspunktet vil gi dem relativt små sjanser til å komme i jobb.

I de fleste kommunene bidro tiltaket til å styrke samarbeidet mellom Aetat og sosialtjeneste, noe som også har gitt seg utslag i økt tilgang til Aetats tiltaksapparat.

En rapport fra NTNU Samfunnsforskning[26]

---

[21] Pål Børing *«Norsk og annen nordisk forskning om yrkesrettet attføring»*. NIFU skriftserie 8/2004

[22] Helene Berg *«Mer eller mindre lønnstilskudd – har det noen betydning?»* Søkelys på arbeidsmarkedet 2001, nr. 2

[23] Aakvik, A. *Bounding a matching estimator: the case of a Norwegian training program*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 63 (1), 115–143. 2001

[24] Bergsgard og Løyland *«Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede.»* Telemarksforskning – Bø. Rapport nr. 216. Tormod Reiersen: *«Yrkeshemmede arbeidssøkere: Utgifter, varighet og overgang til jobb etter tiltak.»* Søkelys på arbeidsmarkedet 2005, nr. 1. Møller, Flermoen og Løyland: *«Virkninger av handlingsplaner og tiltakskjeding for langtidsledige og yrkeshemmede.»* Telemarksforskning – Bø. Rapport nr. 208, 2003

[25] Lødemel I., Johannesen A. (red.), Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje. Oslo 2005: HiO-rapport 2005/1.

[26] Husabø G., Nervik J.A., Kampen mot fattigdommen: Forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakarar. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. 2006.

som presenterer 18 norske og 3 andre nordiske studier av tiltak for sosialhjelpsmottakere, har konklusjoner som er svært like dem vi finner i rapporten fra Høgskolen i Oslo.

Seleksjonen til tiltak har vært svært sterk blant sosialhjelpsmottakerne[27]. Man må derfor være varsom med konklusjoner. Til dels ble bare de med best sjanse på arbeidsmarkedet plukket ut til å ta del i Aetats tiltak. Overgangen til jobb for disse var relativt god, særlig der kvalifiseringstiltak ble fulgt opp med direkte formidling eller videre arbeidstrening og formidling. Rene sysselsettingstiltak hadde lavere overgang til jobb. De kommunale arbeidsrettede tiltakene hadde mindre grad av seleksjon, men samtidig svært lite innslag av kvalifisering eller opplæring. Disse tiltakene så ikke ut til å ha hatt noen effekt på senere arbeid og inntekt når seleksjonseffekter er blitt tatt hensyn til.

En kunnskapsoppsummering foretatt av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten[28] kom til en noe mer positiv konklusjon. Arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere i kommunene har hatt en liten, men positiv effekt på senere muligheter for arbeid for avgrensede brukergrupper. Dette samsvarer med forskning fra USA som har analyser som bygger på mer pålitelige eksperimentelle undersøkelsesdesign, men med målgrupper som i gjennomsnitt sannsynligvis har hatt noe større muligheter på det amerikanske arbeidsmarkedet enn det som norske sosialhjelpsmottakere har på det norske. For Norges vedkommende konkluderes det imidlertid med at det er uklart om det er seleksjon til tiltak eller tiltakene i seg selv, som er hovedkilden til de beregnede effektene. For å få reelle vurderinger av effekter av tiltak for disse gruppene kan det synes å være nødvendig med eksperimenter.

6.10 Oppsummering

Dette kapittelet beskriver de viktigste tjenestene og tiltakene som Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i kommunene har ansvaret for. Tiltakene er tallrike og varierte, og drives ofte i samarbeid mellom de nevnte etatene, utdanningsetatene, helsetjenestene, arbeidsgivere med flere. NAV-reformen vil gi organisatoriske rammer for mer effektive arbeidsmåter, og bedre koordinering av tjenester og tiltak tilpasset behovene til den enkelte.

Muligheten for ulike typer tiltak og tjenester har i praksis vært knyttet til rettigheter til bestemte ytelser. Dette har i enkelte tilfeller begrenset tilgangen på hensiktsmessige tiltak. Dessuten har det ført til at hvilken type livsoppholdsytelse en har og lengden på den, i stor grad har vært styrende på servicen til brukerne. Det finnes allerede i dag samarbeidsrutiner for å komme rundt noen av disse begrensningene, og samarbeidet mellom etatene har vært omfattende. I planlegging for, og oppfølging av, en person med sammensatte problemer skal en for eksempel sørge for at personen får relevante tiltak og livsoppholdsytelser som er i overensstemmelse med hverandre til enhver tid.

En ytelse fra folketrygden åpner muligheter for andre tiltak enn det økonomisk sosialhjelp gjør, der sosialhjelpsmottakeren er avhengig av at akkurat den kommunen har relevante tiltak å tilby. Men også mellom de ulike områdene i folketrygdloven finner en slike forskjeller. Rehabiliteringspenger forutsetter andre tiltak enn det for eksempel attføring og sykepenger gjør, selv om utfordringene som brukerne har, kan være nokså like. Men kanskje viktigere er den styrende funksjonen de enkelte ytelsene har på arbeidet i etatene. Ønsket om tidligere intervensjon og regelmessig oppfølging kan ha vært hemmet av krav til å være kvalifisert for ulike ytelser.

Dette kapittelet har også sammenfattet evalueringer og erfaringer med tiltaksnivået, utformingen av tiltak og tjenester og tilpasning av dem. Hensikten med evalueringer er selvsagt å bidra til at vellykkede tiltak kan videreutvikles og bygges ut, og at tiltak som gir dårlige resultater, kan avvikles eller forbedres. Evalueringer har derfor en sentral plass i utviklingen av gode tiltak og tjenester og i utvikling av kunnskap om hvordan tiltak best kan tilpasses individuelle behov og forutsetninger.

Generelle erfaringer fra evalueringsarbeidet er:

- Grupper av arbeidssøkere som velger eller blir valgt ut til ulike tiltak, kan i utgangspunktet være svært ulike. Evalueringer hvor det tas hensyn til at det finnes en slik ulikhet gjennom utvelgelse, gir et riktigere og ofte annerledes bilde av effektiviteten av tiltakene enn det en får ved å lese statistikk over resultater.
- Hvis man vil ha et fullstendig bilde av effektiviteten, bør evalueringer omfatte analyser både

[27] Dahl, E. *«Does 'workfare' work? The Norwegian experience»* International J. of Social Welfare 2003 nr. 12 og Lorentzen T., Dahl. E. *«Active labour market programs in Norway»*. J. of European Social Policy 2005 nr. 15.

[28] Steiro A., Smedslund G., Rud M.G., *«Bruk av arbeidsprogrammer for å inkludere sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedet»* Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. 2006

av effekter for den enkelte og av samfunnsøkonomiske virkninger.
- Evalueringer krever aktivt engasjement fra myndighetenes side for å sikre relevans, men også en kritisk distanse og høy kompetanse på denne typen evalueringer i forskningsmiljøene.

Evalueringene gir grunnlag for konklusjoner om de arbeidsrettede tiltakene:
- God utvelgelse av målgruppen for tiltak er viktig for å sikre god effekt. Innvandrere, ungdom, langtidsledige, yrkeshemmede og sosialhjelpsmottakere har gjennomgående hatt nytte av et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak.
- Tiltakene må utformes i samsvar med individuelle behov for å fremme overgangen til arbeid og aktivitet for målgruppen. Jobbsøkingsprogram eller arbeidstrening kan være hensiktsmessig hvis formålet er å teste den enkeltes arbeidsvillighet. For de som ikke kommer i jobb på grunn av manglende kvalifikasjoner, bør relevante kvalifiseringstiltak benyttes. Lønnstilskudd kan kompensere for usikker eller redusert produktivitet. Tiltakene må utformes slik at de ikke bidrar til å låse inn personer på langvarige tiltak. Deltakerne bør oppmuntres til jobbsøkning også i tiltaksperioden.
- Et bredt tiltaksspekter gir grunnlag for å skreddersy tiltak for den enkelte arbeidssøkers behov. For personer med lav kompetanse og/eller stor avstand til arbeidsmarkedet vil tiltakskjeder som starter med kompetansetiltak og følges av arbeidstrening eller lønnstilskuddstiltak, ofte være hensiktsmessige.
- Mange personer med stor avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike opplæringstiltak og arbeidstrening. Selv om mange i utgangspunktet har små sjanser for å få jobb, kan gevinsten for den enkelte og samfunnet bli betydelig for dem som lykkes. Det må sees i sammenheng med at alternativet for mange av disse vil være langvarig offentlig understøttelse.
- Arbeidsrettede tiltak uten hensiktsmessig oppfølging og opplæring for langtids sosialhjelpsmottakere har begrenset verdi. For de aller svakeste er behovene ofte svært sammensatte. Tiltak med for sterk vekt på arbeidskrav fra starten av kan virke avskrekkende og heller forsterke marginaliseringen enn hjelpe personen.
- Forebygging av utstøting fra arbeidslivet er mer effektivt enn tilbakeføring av personer som allerede er innvilget uførepensjon. Tidlig intervenering og god og hensiktsmessig oppfølging i syke- og rehabiliteringsperioden er sentrale elementer.
- Effekten av tiltak overfor personer med sammensatte behov styrkes ved et godt samarbeid innen arbeid, trygd og sosialtjeneste (arbeids- og velferdsforvaltningen), men også med helse- og utdanningssiden. Samarbeidet mellom det offentlige virkemiddelapparatet og arbeidsgiverne bør bli mer systematisk.
- Aktivitetskrav for sykmeldte bør utvikles videre. Arbeidet med å supplere den medisinske vurderingen med funksjonsvurdering bør også videreutvikles. Legetjenesten – både fastleger og spesialisttjenesten – er viktige samarbeidspartnere for å få ned sykefraværet.

7 Inntektssikringssystemet

7.1 Innledning

Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap, fødsel og adopsjon, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden er i utgangspunktet en sosialforsikring ved at retten til ytelsene er knyttet til tidligere inntekt og opptjente pensjonspoeng, men det gis også ytelser til personer som ikke har vært i arbeid. Folketrygden skal videre bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, samt bidra til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig. Folketrygdens forvaltere skal derfor ikke være passive utbetalere av ytelser, men bidra til at den enkelte i størst mulig grad skal kunne klare seg selv i arbeids- og dagliglivet. For flere av ytelsene har det derfor vært viktig at ytelsen utformes slik at den sikrer at den enkelte stønadsmottaker stimuleres til å søke arbeid.

De senere årene har folketrygdytelsene i økende grad blitt koblet til virkemidler for å få folk tilbake til arbeidslivet. Det er blant annet blitt lagt større vekt på arbeidsrettet aktivitet, samtidig som det har vært et sterkere fokus på overgang fra passive til aktive trygdeytelser.

Det er ulike former for virkemidler knyttet til de forskjellige inntektssikringsordningene, som for eksempel bruk av aktiv sykemelding, krav til deltakelse på tiltak for å ha rett til attføringspenger og plikt til å være aktiv arbeidssøker for å ha rett til dagpenger under arbeidsløshet. Virkemidlene som følger disse ordningene er som regel knyttet til vilkårene for rett til bestemte livsoppholdsytelser. Dette bidrar til at det er den konkrete inntektssikringsordningen som bestemmer hvilke rettigheter den enkelte har, ikke nødvendigvis den enkeltes behov for oppfølging. Dette må forstås på bakgrunn av at ordningene primært ble utformet i en periode hvor det ble lagt langt mindre vekt på arbeidsrettet aktivitet i tilknytning til inntektssikringen.

De fleste av folketrygdens ytelser fastsettes i forhold til et grunnbeløp (G). Det reguleres av Stortinget i samsvar med inntektsutviklingen for lønnstakerne. Reguleringen skjer normalt 1. mai hvert år. Per 1. mai 2006 utgjør G kr 62 892.

7.2 Helserelaterte ytelser

7.2.1 Sykepenger

Sykepenger er hjemlet i folketrygdloven kapittel 8. Formålet med ytelsen er å sikre inntekt til personer som er arbeidsuføre på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. For å få rett til sykepenger må stønadsmottaker ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før han eller hun ble arbeidsufør (opptjeningstid).

Funksjonsnedsettelsen må være på minst 20 prosent og arbeidsuførheten må dokumenteres ved legeerklæring, bortsett fra når arbeidstaker har rett til å benytte egenmelding i arbeidsgiverperioden. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer gir ikke rett til sykepenger. Sykepenger ytes i inntil ett år.

Ved beregning av sykepenger for arbeidstakere legges vanligvis den gjennomsnittlige arbeidsinntekten i arbeidsforholdet de siste fire uker før arbeidsuførheten inntraff til grunn. Arbeidstakere får kompensert 100 prosent av inntektsgrunnlaget fra første dag begrenset oppad til 6 G. Sykepenger de første 16 dagene ytes av arbeidsgiver (arbeidsgiverperioden). Selvstendig næringsdrivende har rett til sykepenger fra 17. dag med et kompensasjonsnivå på 65 prosent av inntektsgrunnlaget. De har anledning til å tegne tilleggsforsikring i folketrygden etter ulike alternativer når det gjelder kompensasjonsnivå og ventetid. Sykepenger utmåles i forhold til inntektstap og/eller arbeidstid. Ved utmåling av sykepenger er reduksjon av ytelsen i forhold til arbeidstid hovedregelen.

Det skal iverksettes aktive arbeidsrelaterte tiltak så tidlig som mulig og senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker (gradert eller aktiv sykemelding). Stønadsmottaker har plikt til å bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og for utprøving av funksjonsevnen blir utre-

det og iverksatt. Det skal innen åtte uker lages en oppfølgingsplan sammen med arbeidsgiver. Stønadsmottaker har plikt til å ta imot et eventuelt tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Stønadsmottaker har videre plikt til å rette seg etter legens råd og å ikke opptre på en måte som kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten. Dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører fram har Arbeids- og velferdsetaten plikt til å vurdere om yrkesrettet attføring bør prøves. Ved sykemelding skal legen alltid vurdere om stønadsmottaker kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Retten til ytelse faller bort dersom stønadsmottaker nekter å utprøve funksjonsevnen, forsøke arbeidsrelatert aktivitet, eller dersom vedkommende ikke bidrar til oppfølgingsplan sammen med arbeidsgiver, jf. også nærmere omtale i kapittel 5 og 10.

7.2.2 Rehabiliteringspenger

Rehabiliteringspenger er hjemlet i folketrygdloven kapittel 10. Formålet med rehabiliteringspengene er å sikre inntekt til personer som har sykdom, skade eller lyte. Det er et vilkår for rett til rehabiliteringspenger at stønadsmottaker får aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen.

Stønadsmottaker må være mellom 18 og 67 år, og ha tapt minst halvparten av sin arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. I sluttfasen av en periode med medisinsk rehabilitering, kan det ytes rehabiliteringspenger ned til 20 prosent uførhet. Rehabiliteringspenger gis til personer som har brukt opp sin sykepengerett. Det kan også ytes rehabiliteringspenger til personer som

- ikke har hatt rett til sykepenger når arbeidsuførheten har vart i ett år
- tidligere har mottatt rehabiliteringspenger, og igjen blir arbeidsufør på grunn av samme sykdom innen ett år
- tidligere har mottatt rehabiliteringspenger, og innen seks måneder igjen blir arbeidsufør på grunn av en annen sykdom mens vedkommende er i arbeid, uten å ha opparbeidet seg rett til sykepenger fra trygden på nytt
- må avbryte yrkesrettet attføring på grunn av sykdom
- er student under 26 år og har vært sammenhengende arbeidsufør i minst 20 uker på grunn av alvorlig sykdom.

Rehabiliteringspenger ytes normalt ikke sammenhengende i mer enn 52 uker. I særskilte tilfeller kan stønadsperioden forlenges i ytterligere 52 uker, og ved meget alvorlige sykdomstilstander eller ved større skader hvor den medisinske behandlingen tar lengre tid, kan det gjøres ytterligere unntak fra tidsbegrensningen.

Grunnlaget for rehabiliteringspenger fastsettes ut fra stønadsmottakers pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Dersom det gir et høyere grunnlag skal det legges til grunn et gjennomsnitt av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste årene før samme tidspunkt. Pensjonsgivende inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet og trygdeytelser som anses som pensjonsgivende inntekt regnes også med i grunnlaget (vartpenger, ventelønn, sykepenger, fødselspenger, adopsjonspenger, svangerskapspenger, stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom etter ftrl. kapittel 9, dagpenger under arbeidsløshet, rehabiliteringspenger og attføringspenger). Pensjonsgivende inntekt over 6 G regnes ikke med i beregningsgrunnlaget. Begrensingen på 6 G legges til grunn for hvert enkelt inntektsår.

Rehabiliteringspenger ytes med 66 prosent av grunnlaget. Minste årlige ytelse er 1,8 G. For en som får nedsatt arbeidsevnen før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er minsteytelsen 2,4 G. Til den som forsørger barn, ytes et barnetillegg på 27 kroner per dag per barn. Tillegget kan gis til begge foreldrene, dersom begge mottar rehabiliteringspenger. Rehabiliteringspenger inklusive barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av stønadsmottakers rehabilitringspengegrunnlag.

Rehabiliteringspenger utmåles i forhold til inntektstap og/eller arbeidstid. Som hovedregel blir inntektstapet lagt til grunn. Mottakere av rehabiliteringspenger kan ha en inntektsøkning på 10 prosent uten at uføregraden blir endret. Dette er et såkalt slingringsmonn for å unngå omregning ved mindre inntektsendringer.

Stønadsmottaker må være under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Aktivisering og arbeidstrening hos arbeidsgiveren er likestilt med behandling. Vedkommende har i tillegg plikt til å medvirke til utarbeiding av oppfølgingsplan. Retten til rehabiliteringspenger faller bort dersom stønadsmottaker ikke er under aktiv behandling eller unnlater å følge den individuelle oppfølgingsplanen. Stønadsmottaker har videre plikt til å rette seg etter legens råd og ikke opptre på en måte som kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten. Om bedrifts-

interne tiltak ikke fører frem, har Arbeids- og velferdsetaten en plikt til å vurdere om yrkesrettet attføring bør prøves.

7.2.3 Ytelser under yrkesrettet attføring

Attføringsytelser er hjemlet i folketrygdloven kapittel 11. Formålet med attføringsytelser er å sikre inntekt for personer som gjennomgår yrkesrettet attføring (attføringspenger), og å kompensere for bestemte utgifter som stønadsmottakerne har i forbindelse med attføringen (attføringsstønad).

Mottaker av attføringspenger må være mellom 19 og 67 år, og pga. sykdom, skade eller lyte ha tapt minst halvparten av sin inntektsevne. For ytelser til skolegang, er det en nedre aldersgrense på 26 år. Det er videre et vilkår for rett til attføringspenger at stønadsmottaker på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) varig nedsatt, eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket, og at det er nødvendig og hensiktsmessig for stønadsmottaker å gjennomføre attføringstiltak for at han/hun skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Det er ingen tidsbegrensning for ytelsen. For attføringsytelser under gjennomføring av skolegang som attføringstiltak, er det som hovedregel en varighetsbegrensning på tre år.

Grunnlaget for attføringspenger fastsettes ut fra stønadsmottakers pensjonsgivende inntekt i året før, eller de tre siste årene før, inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten eller mulighetene til å velge yrke ble vesentlig innskrenket. Attføringspenger og barnetillegg til attføringspenger beregnes på samme måte som rehabiliteringspenger (jf. avsnitt 7.2.2), med unntak av at begrensningen på 6 G ikke blir lagt til grunn for hvert inntektsår, men bare brukes på sluttresultatet, dvs. gjennomsnittet for de tre årene.

Attføringspenger reduseres i forhold til antall timer som stønadsmottaker arbeider. Normal arbeidstid i det yrket som stønadsmottaker arbeider i sammenholdes med faktisk tid i lønnet arbeid. Beregningene foretas for hver meldeperiode på to uker. Når stønadsmottakeren jobber mer enn 60 prosent, faller attføringspengene helt bort.

Det gis tilleggsytelse til dekning av utgifter i forbindelse med tiltak (attføringsstønad). For å kunne få attføringsstønad må man være mellom 16 og 67 år. Attføringsstønad gis i form av tilsynstillegg for barn og andre familiemedlemmer, stønad til boutgifter, stønad til daglige reiseutgifter, hjemreiser og flytting, stønad til dekning av skolemateriell mv., stønad til arbeidstreningsplass og stønad til fadder.

Attføringspenger ytes under deltagelse på tiltak som anses som nødvendig og hensiktsmessig for at stønadsmottaker skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Attføringspenger kan også ytes i ventetid før eller under attføringstiltak, og i inntil seks måneder etter gjennomført attføringstiltak mens stønadsmottaker søker jobb. Stønadsmottaker må som hovedregel melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag. Retten til attføringsytelser faller bort dersom stønadsmottaker ikke gjennomfører godkjente attføringstiltak og den perioden vedkommende ikke overholder meldeplikten. Ytelsen faller midlertidig bort ved fravær på grunn av sykdom i mer enn fire uker, og ved fravær på mer enn én dag per meldeperiode som ikke skyldes sykdom.

Stønadsmottaker har videre plikt til å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Stønadsmottaker har også plikt til å rette seg etter legens råd og ikke opptre på en måte som kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten.

Personer som mottar attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid må være reell arbeidssøker, dvs. være villig til å ta ethvert høvelig arbeid på kort varsel uavhengig av arbeidstid, type arbeid og sted og stønadsmottaker må drive aktiv arbeidssøking eller annen aktivitet for å komme i arbeid.

Personer som mottar attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid, og som uten rimelig grunn nekter å ta tilbudt arbeid eller delta i arbeidsmarkedstiltak som Arbeids- og velferdsetaten finner høvelig for vedkommende, kan sanksjoneres ved at ytelsen faller bort i 8 uker. Ved gjentatte forhold faller ytelsen bort i 12 eller 26 uker.

7.2.4 Tidsbegrenset uførestønad

Tidsbegrenset uførestønad er hjemlet i folketrygdloven kapittel 12. Det er et vilkår for rett til ytelse at stønadsmottaker har varig sykdom, skade eller lyte, og at stønadsmottaker er mellom 18 og 67 år. Evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) må være varig nedsatt med minst halvparten. Det er videre et vilkår for rett til tidsbegrenset uførestønad at stønadsmottaker har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre åpenbare

grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, kan ytelse bare gis dersom stønadsmottaker har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret. Inngangsvilkårene er de samme for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Det vil imidlertid i praksis bli stilt strengere krav til sykdommens/lidelsens varighet for å kunne få uførepensjon. Dersom det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid, skal det tilstås tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen gis for en periode på ett til fire år og skal revurderes før periodens utløp. Målet er å få flest mulig av stønadsmottakerne tilbake i ordinært arbeid.

Tidsbegrenset uførestønad beregnes på samme måte som rehabiliteringspenger, jf. avsnitt 7.2.2. Mottakere som forsørger barn kan få et behovsprøvd barnetillegg som uavkortet tilsvarer 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp. Barnetillegget behovsprøves i forhold til stønadsmottakers inntekt og ektefelles/samboers inntekt.

Ved fastsettelse av uføregraden skal inntektsmulighetene i ethvert arbeid som stønadsmottaker kan utføre sammenliknes med de inntektsmulighetene som stønadsmottaker hadde før uførheten oppsto. Når det er gått ett år siden ytelsen ble innvilget eller uføregraden ble forhøyet, kan en stønadsmottaker ha en årlig pensjonsgivende inntekt (friinntekt) på 1 G uten at uføregraden skal revurderes. Ved opptrapping av arbeidsinnsatsen kan uføregraden reduseres ned til 20 prosent. Tidsbegrenset uførestønad graderes i intervaller på fem prosent.

Stønadsmottakeren har plikt til å medvirke til utarbeiding av en individuell oppfølgingsplan. Retten til ytelse faller bort dersom stønadsmottaker uten rimelig grunn unnlater å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, yrkesrettet attføring eller å medvirke til utarbeidelse og oppfølging av den individuelle oppfølgingsplanen.

7.2.5 Uførepensjon

Uførepensjon er hjemlet i folketrygdloven kapittel 12. Det er et vilkår for rett til uførepensjon at stønadsmottaker har varig sykdom, skade eller lyte, og at stønadsmottaker er mellom 18 og 67 år. Evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) må være varig nedsatt med minst halvparten. Det er videre et vilkår for rett til uførepensjon at stønadsmottaker har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, kan uførepensjon bare gis dersom stønadsmottaker har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret.

Folketrygdens uførepensjon består av grunnpensjon, tilleggspensjon, og et eventuelt særtillegg til de som har liten eller ingen tilleggspensjon. Full grunnpensjon og fullt særtillegg gis når pensjonisten har 40 års trygdetid[1]. Grunnpensjonen ytes uavhengig av tidligere inntekt, og sammen med særtillegget utgjør grunnpensjonen folketrygdens minstepensjon. Full grunnpensjon utgjør 100 prosent av grunnbeløpet, mens full grunnpensjon for gifte/samboende pensjonister er 85 prosent av grunnbeløpet.

Tilleggspensjonen skal til en viss grad sikre at stønadsmottaker skal kunne opprettholde den levestandarden vedkommende hadde før uførheten inntraff. Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av tidligere pensjonsgivende inntekt, og kan gis til personer som har fått godskrevet pensjonspoeng i minst tre år. Særtillegget er et garantert tillegg som blir utbetalt til personer som ikke har opparbeidet rett til tilleggspensjon, eller som har en tilleggspensjon mindre enn særtillegget. Særtillegget utgjør en viss prosent av grunnbeløpet. Den som forsørger ektefelle eller barn under 18 år, kan ha rett til forsørgingstillegg for ektefelle og/eller barn i tillegg til uførepensjonen. Uførepensjon graderes på samme måte som tidsbegrenset uførestønad.

Mottakere av uførepensjon har i utgangspunktet ingen aktivitetsplikt, med mindre helsetilstanden bedres. Dersom helsetilstanden eller arbeidsevnen bedres, har stønadsmottaker plikt til å opplyse om dette. Vedkommende vil da også ha plikt til å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring samt å rette seg etter legens råd og ikke opptre på en måte som kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten.

7.3 Arbeidsrelaterte ytelser

7.3.1 Dagpenger under arbeidsløshet

Dagpenger under arbeidsløshet (dagpenger) er hjemlet i folketrygdloven kapittel 4, og skal gi delvis kompensasjon for tapt arbeidsinntekt på grunnlag av ufrivillig arbeidsledighet.

[1] Trygdetid er den tiden som stønadsmottaker har vært bosatt i Norge fra fylte 16 år til og med det kalenderåret vedkommende fyller 66 år.

Stønadsmottaker må ha hatt et tap i arbeidstid på minst 50 prosent sammenlignet med arbeidstiden forut for ledigheten. Stønadsmottaker må videre være reell arbeidssøker, dvs. være arbeidsfør, stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten og raskt kunne tiltre ethvert heltids- eller deltidsarbeid som han/hun er fysisk og psykisk skikket til å ta. Som hovedregel stilles det også krav til full geografisk mobilitet. Stønadsmottaker må ha fått utbetalt en arbeidsinntekt på minst 1,5 G i det siste avsluttede kalenderår eller på minst 1 G i gjennomsnitt over de tre siste avsluttede kalenderår før søknadstidspunktet. Dagpenger utbetales når stønadsmottaker har vært arbeidsledig og stått tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som arbeidssøker i fem[2] av de siste femten dager.

Personer med tidligere arbeidsinntekt under 2 G kan motta dagpenger i inntil 52 uker, mens personer med inntekt over 2 G kan motta dagpenger i inntil 104 uker. Beregningsgrunnlaget for dagpenger (dagpengegrunnlaget) fastsettes ut fra utbetalt arbeidsinntekt i det sist avsluttede kalenderåret før vedkommende søker om dagpenger, eventuelt gjennomsnittlig arbeidsinntekt i de tre siste avsluttede kalenderår hvis dette gir et høyere grunnlag. Dagpengegrunnlaget utgjør normalt bare stønadsmottakers utbetalte arbeidsinntekt, og ikke all pensjonsgivende inntekt. Dette innebærer blant annet at pensjonsgivende inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet ikke regnes med i grunnlaget. Dagpenger har dermed et annet beregningsgrunnlag enn rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. I tillegg til arbeidsinntekt medregnes sykepenger, fødselspenger, adopsjonspenger, svangerskapspenger, omsorgspenger, pleiepenger og opplæringspenger utbetalt på grunnlag av arbeidsinntekt som ikke skriver seg fra selvstendig næringsvirksomhet i dagpengegrunnlaget. Inntekt over 6 G regnes ikke med i beregningsgrunnlaget. I likhet med attføringspenger legges begrensingen på 6 G ikke til grunn for hvert av inntektsårene, men brukes bare på sluttresultatet, dvs. gjennomsnittet for de tre årene. Dagpenger utbetales med 2,4 promille per dag av grunnlaget, noe som gir en kompensasjonsgrad på 62,4 prosent av tidligere inntekt på årsbasis. Til personer som har mottatt dagpenger i mer enn åtte uker ytes det et ferietillegg. Dersom ferie ikke tas ut og dagpenger utbetales kontinuerlig, vil ferietillegget øke kompensasjonsgraden til om lag 68,3 prosent.

Dagpengemottakere som forsørger barn under 18 år får et tillegg på kr 17 per dag per barn. Tillegget gis til den ene av foreldrene dersom begge mottar dagpenger samtidig. Dagpengene inkl. barnetillegg (ekskl. ferietillegg) kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av dagpengegrunnlaget.

Dagpengene reduseres ut fra hvor stor andel de faktisk arbeidede timene utgjør i forhold til den arbeidstiden stønadsmottaker hadde før han/hun ble arbeidsledig. I motsetning til de andre folketrygdytelsene, gir også ulønnet arbeid reduksjon av ytelsen. Arbeidstidsreduksjonen beregnes for hver meldeperiode på grunnlag av fastsatt vanlig arbeidstid og oppført arbeidet tid på meldekortet.

Stønadsmottaker må være villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, ta arbeid hvor som helst i Norge, og ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid. Det er videre et vilkår for rett til ytelse at vedkommende melder seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag. Arbeids- og velferdsetaten kan i tillegg avtale ytterligere aktivitetskrav og pålegge plikt til å dokumentere aktiviteten. I praksis innebærer dette en plikt til å søke jobber og føre jobblogg, samt en korresponderende oppfølgingsplikt for Arbeids- og velferdsetaten. Retten til ytelsen faller bort dersom stønadsmottaker ikke kan anses å være reell arbeidssøker, og i den tiden vedkommende ikke overholder meldeplikten.

Dersom stønadsmottaker uten rimelig grunn sier opp jobben, blir sagt opp fra arbeid på grunn av klanderverdige forhold, nekter å ta imot tilbudt arbeid eller delta i arbeidsmarkedstiltak som Arbeids- og velferdsetaten finner høvelig for vedkommende, sanksjoneres dette ved at ytelsen faller bort i 8 uker. Ved gjentatte forhold faller ytelsen bort i 12 eller 26 uker. Dersom vedkommende ikke møter til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, sanksjoneres dette med at ytelsen faller bort i 4 uker. Ved gjentatte forhold faller ytelsen bort i 8 eller 12 uker.

7.3.2 Stønad til livsopphold mv. til tiltaksdeltaker (individstønad)

Individstønad er hjemlet i forskrift om arbeidsmarkedstiltak, og skal bidra til å dekke utgifter til livsopphold for tiltaksdeltakere (basisytelse) og å kompensere for bestemte utgifter som stønadsmottakerne har i forbindelse med tiltaksdeltakelse (tilleggsstønad).

Ytelsen kan gis til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltakene avklaring, arbeidspraksis, opplæring og

[2] Foreslått endret til fire dager i St.prp. nr 1 (2006-2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

arbeid med bistand, og til deltakere fra Norge som deltar i godkjente felles nordiske arbeidsmarkedstiltak i de øvrige nordiske land. Tiltaksdeltakere kan ikke motta individstønad for samme periode som de mottar eller har mottatt ytelser fra offentlige eller private trygde- eller pensjonsordninger, dersom ytelsene helt eller delvis dekker samme formål. Individstønad gis så lenge tiltaksdeltaker deltar i arbeidsmarkedstiltak eller opplæring, og ellers fyller vilkårene for ytelsen.

Stønadsmottaker over 19 år gis basisytelse etter høy sats, og stønadsmottaker under 19 år gis basisytelse etter lav sats. Satsene utgjør fra 1. januar 2006 hhv. 190 og 265 kroner per dag for fem dager per uke. Omregnet til årlig ytelse tilsvarer dette ca. 0,8 G og 1,1 G. Stønadsmottakeren kan ha lønnet arbeid utenom tiltakstiden uten av ytelsen reduseres, dersom dette ikke er til hinder for deltakelse i tiltaket.

Det gis barnetillegg på 30 kroner per dag per barn under 16 år som stønadsmottaker forsørger. Tillegget gis til den ene av foreldrene dersom begge mottar individstønad samtidig. Det gis også tilleggsytelse til dekning av utgifter i forbindelse med tiltak. Dette gis i form av tilsynstillegg for barn og andre familiemedlemmer, borteboertillegg, reisetillegg, tillegg til dekning av hjemreiser, tillegg til refusjon av legeutgifter i forbindelse med tiltaket og tillegg til dekning av skolemateriell mv. under utdanning.

Stønadsmottaker har en plikt til å delta i arbeidsmarkedstiltak eller opplæring. Videre må vedkommende melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag. Retten til individstønad faller bort i den tiden vedkommende ikke overholder meldeplikten. Urettmessig fravær fra arbeidsmarkedstiltaket, fører til reduksjon av ytelse.

7.3.3 Stønad til helt ledige som har avsluttet lang dagpengeperiode (ventestønad)

Ventestønad er hjemlet i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Ytelsen skal bidra til å dekke utgifter til livsopphold for personer som har avsluttet en lang dagpengeperiode og som står uten dagpengerettigheter.

Det er et vilkår at stønadsmottaker har vært i arbeid i minst 36 måneder av de siste fire årene før dagpengeperioden tok til, er reell arbeidssøker, jf. folketrygdloven § 4-5, og står tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som arbeidssøker.

Ventestønaden tilsvarer omtrent det samme som stønadsmottakerne tidligere fikk utbetalt i dagpenger. Den består av en basisytelse og et dagpengebasert tillegg som beregnes på grunnlag av stønadsmottakers dagsats siste dag i dagpengeperioden. Basisytelsen er den samme som gis til mottakere av individstønad, jf. avsnitt 7.3.2. Når ventestønadsmottakere deltar i tiltak kan de velge basisytelse med ev. barnetillegg og eventuelle andre tilleggsytelser som kan gis til mottakere av individstønad, eller de kan fortsette å motta basisytelse og dagpengebasert tillegg.

Personer som mottar ventestønad kan ha lønnet arbeid utenom tiltakstiden uten at ytelsen reduseres, dersom dette ikke er til hinder for deltakelse i tiltaket. I perioder der stønadsmottaker ikke deltar i tiltak, vil ventestønaden falle bort for de dagene vedkommende arbeider mer enn tre timer.

Stønadsmottaker må være villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, ta arbeid hvor som helst i Norge, og ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid eller delta på arbeidsmarkedstiltak. Stønadsmottaker må videre melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag. Retten til ventestønad faller bort dersom stønadsmottaker ikke kan anses å være reell arbeidssøker og i den tiden vedkommende ikke overholder meldeplikten.

7.3.4 Ventelønn

Ventelønn er hjemlet i tjenestemannsloven, og er en inntektssikring for arbeidsføre statsansatte som blir uforskyldt sagt opp. For å kunne få ytelsen må stønadsmottaker være statsansatt med to års sammenhengende fast tjeneste eller fire års sammenhengende midlertidig tjeneste i staten. Det er videre et vilkår at vedkommende blir sagt opp fordi arbeidet faller bort, fordi vedkommende på grunn av sykdom er varig uskikket til å utføre sitt arbeid, eller fordi vedkommende ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. I tillegg kreves det at det må være vanskelig å skaffe annet høvelig arbeid, og at stønadsmottaker ikke har krav på pensjon (herunder AFP).

Maksimal ventelønnsperiode for tjenestemannen fastsettes ut fra alder på fratredelsestidspunktet. Før fylte 50 år kan det tilstås i inntil 3 år, fra 50 til og med 54 år kan det tilstås i inntil 4 år og fra fylte 55 år kan det tilstås i inntil 12 år. Ventelønnen utgjør inntil 66 prosent av det pensjonsgrunnlaget vedkommende har på fratredelsestidspunktet (brutto regulativlønn + pensjonsgivende tillegg). Dersom arbeidstakeren ikke ville fått 30 års tjenestetid i staten ved oppnådd aldersgrense, avkortes ventelønn forholdsmessig.

For å motta ventelønn må man være registrert som reell arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten, dvs. være villig til å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge, og motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid. Retten til ventelønn faller bort dersom stønadsmottaker ikke kan anses å være reell arbeidssøker.

Dersom stønadsmottaker uten rimelig grunn sier opp jobben, blir sagt opp fra arbeid på grunn av klanderverdige forhold, nekter å ta tilbudt arbeid eller delta i arbeidsmarkedstiltak som Arbeids- og velferdsetaten finner høvelig for vedkommende, sanksjoneres dette ved at ytelsen faller bort i 8 uker. Ved gjentatte forhold faller ytelsen bort i 12 eller 26 uker. Dersom vedkommende ikke møter til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, sanksjoneres dette med at ytelsen faller bort i 4 uker. Ved gjentatte forhold faller ytelsen bort i 8 eller 12 uker.

7.3.5 Vartpenger

Vartpenger er hjemlet i lov om Statens Pensjonskasse, og er en økonomisk støtteordning for ansatte som blir overtallige og sagt opp fra ikkestatlige virksomheter med medlemskap i Statens Pensjonskasse (SPK). Vilkår for å få vartpenger er at man er overtallig, ikke har rett til pensjon eller lønn, og har minst fire års medlemskap i SPK før fratreden. Maksimal vartpengeperiode fastsettes etter tilsvarende regler som ventelønn. Vartpengene beregnes også på samme måte som ventelønn.

For å motta vartpenger må man stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, dvs. være villig til å ta ethvert arbeid på kort varsel uavhengig av arbeidstid, type arbeid og sted. Retten til ytelse faller bort dersom vedkommende ikke er reell arbeidssøker.

7.4 Andre midlertidige ytelser

7.4.1 Stønad til enslig mor eller far (overgangsstønad)

Stønad til enslig mor eller far (overgangsstønad) er hjemlet i folketrygdloven kapittel 15. Formålet er å gi personer med aleneomsorg for barn inntektssikring i en overgangsperiode og å stimulere til arbeid og utdanning slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Overgangsstønad gis til enslig mor eller far som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn eller nødvendig utdanning. Det kan i tillegg gis utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn og tilskudd til flytting for å komme i arbeid. For å ha rett til overgangsstønad må forsørgeren ha klart mer av den daglige omsorgen for barnet enn den andre forelder. Forsørgeren må ikke leve sammen med den andre av barnets forelder. Det gis heller ikke overgangsstønad til enslige forsørgere som lever sammen med en person hun eller han er skilt eller separert fra, eller har levd sammen med 12 av de 18 siste månedene.

Overgangsstønad kan som hovedregel gis fra opptil to måneder før fødselen og fram til det yngste barnet fyller åtte år, men ikke i mer enn til sammen tre år. Varigheten kan utvides med opptil to år dersom forsørgeren tar nødvendig utdanning. Dersom stønadsperioden utløper før skoleåret avsluttes, kan overgangsstønaden beholdes ut skoleåret. Enslig mor eller far som har ansvaret for flere enn to barn eller som fikk aleneomsorg for barn før de selv fylte 18 år, kan få varigheten utvidet med inntil tre år (i stedet for to). I en omstillingstid etter separasjon, skilsmisse eller samlivsbrudd kan enslig mor eller far få overgangsstønad i inntil to år før det yngste barnet fyller ti år. I det første året stilles det krav om yrkesrettet aktivitet, i det andre året er det et krav om at forsørgeren tar nødvendig utdanning. I tilfeller hvor forsørgeren har omsorg for et barn som er særlig tilsynskrevende på grunn av sykdom, funksjonshemming eller store sosiale problemer, kan det gis overgangsstønad til barnet fyller 18 år.

Overgangsstønaden utgjør 1,85 G. Ytelsen er inntektsprøvd og reduseres med 40 prosent av inntekt som overstiger halvparten av grunnbeløpet. Sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og visse andre ytelser fra folketrygden er likestilt med arbeidsinntekt og inngår i inntektsprøvingen.

Når det yngste barnet har fylt tre år stilles det krav om yrkesrettet aktivitet. Forsørgeren må da være i arbeid eller utdanning som utgjør minst halvparten av full tid, være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, etablere egen virksomhet eller være brukerkontakt.

7.4.2 Ytelser til gjenlevende ektefelle

Ytelser til gjenlevende ektefelle[3] er hjemlet i folketrygdloven kapittel 17. For å få rett til pensjon må visse vilkår være oppfylt, blant annet varighe-

ten av ekteskapet, eventuelt om paret hadde barn. Gjenlevende ektefelle som ikke har pensjonsrett, kan tilstås en midlertidig ytelse, overgangsstønad, som beregnes på samme måte som pensjon. Gjenlevende ektefelle kan i tillegg få stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å komme i arbeid. Retten til ytelser faller bort når den gjenlevende fyller 67 år, får rett til uførepensjon eller visse andre ytelser, eller gifter seg igjen.

Pensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon (55 prosent av avdødes) og/eller særtillegg. Den beregnes stort sett som uførepensjon på grunnlag av den avdødes opptjening, jf. avsnitt 7.2.5.

Pensjonen er inntektsprøvd og reduseres med 40 prosent av den arbeidsinntekten som den gjenlevende har eller kan forventes å få som overstiger halvparten av grunnbeløpet. Det skal som hovedregel legges til grunn at en gjenlevende ektefelle under 55 år kan forventes å få en årlig arbeidsinnekt på minst to ganger grunnbeløpet. Sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og visse andre ytelser fra folketrygden er likestilt med arbeidsinntekt og inngår i inntektsprøvingen.

7.4.3 Ytelser til tidligere familiepleier

Ytelser til tidligere familiepleier er hjemlet i folketrygdloven kapittel 16. For å få rett til ytelse må en ugift person i minst fem år ha hatt nødvendig tilsyn og pleie av en nærstående. Pleieforholdet må i det vesentlige ha ført til at familiepleieren ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid og for øvrig ikke har tilstrekkelige midler til livsopphold. Ytelsen gis som pensjon eller eventuelt overgangsstønad dersom den tidligere familiepleieren bare i en overgangsperiode ikke kan forsørge seg selv. Andre ytelser til tidligere familiepleier er utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å komme i arbeid. Ytelsene faller bort når den tidligere familiepleieren fyller 67 år, får rett til uførepensjon eller visse andre ytelser, eller gifter seg.

Pensjon eller overgangsstønad består av grunnpensjon og særtillegg. Ytelsen er inntektsprøvd og reduseres med 40 prosent av den arbeidsinntekten som den gjenlevende har eller kan forventes å få som overstiger halvparten av grunnbeløpet. Sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og visse andre ytelser fra folketrygden er likestilt med arbeidsinntekt og inngår i inntektsprøvingen.

7.4.4 Introduksjonsstønad

Introduksjonsordningen og introduksjonsstønaden er hjemlet i introduksjonsloven. Formålet med introduksjonsordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet til deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og mulighet til økonomisk selvstendighet. Introduksjonsloven regulerer en ordning der deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir rett til en bestemt ytelse til livsopphold (introduksjonsstønad). Formålet er blant annet å vri inntektssikringen fra passiv økonomisk sosialhjelp til aktive kvalifiseringstiltak, som skal gi en hensiktsmessig og effektiv overgang til arbeid og/eller utdanning.

Målgruppen er nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering. Deltakerne må ha arbeids- eller oppholdstillatelse som nevnt i introduksjonsloven § 2. Hovedgruppen er nyankomne flyktninger, overføringsflyktninger, personer med kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon og personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller på grunnlag av søknad om asyl. I tillegg inngår familiemedlemmer til disse gruppene.

Det er i tillegg et vilkår at deltakeren er bosatt i en kommune etter særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen (gjelder ikke familiegjenforente). Deltakeren må være nyankommet, det vil si ha vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning fattes. Dersom deltakeren er kommet i forbindelse med familiegjenforening, er det et vilkår at herboende ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening.

Deltakelse i programmet utløser rett til introduksjonsstønad, og programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet og introduksjonsstønad forlenges i inntil tre år. Introduksjonsstønaden tilsvarer på årsbasis 2 G. Deltaker under 25 år mottar 2/3 ytelse. Det gis ingen tilleggsytelser etter introduksjonsloven.

Programmet skal være helårlig og på full tid (dvs. 30-37,5 timer per uke). Egenstudier kan inkluderes i programtiden når programmet inneholder en overvekt av opplæring. Programmets innhold skal baseres på en kartlegging av den

[3] Registrert partnerskap etter partnerskapsloven er likestilt med ekteskap. Likestilt med ekteskap i folketrygdloven er også ugifte personer som lever sammen og som har eller har hatt felles barn eller tidligere har vært gift med hverandre.

enkeltes kompetanse, opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Kommunen har et samordningsansvar for programmet, og er gjennom eget rundskriv pålagt å samarbeide tett med Arbeids- og velferdsetaten om deltakerne i introduksjonsordningen. Mottaker av introduksjonsstønad kan delta i arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Ytelsene fra Arbeids- og velferdsetaten (med visse unntak) utbetales da til kommunen, som igjen samordner og utbetaler introduksjonsstønad til stønadsmottaker.

Nyankomne innvandrere mellom 16-55 år med behov for grunnleggende kvalifisering har plikt til å delta på introduksjonsprogram. For personer mellom 55-67 år er deltakelse valgfritt. Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner reduseres introduksjonsstønaden.

7.4.5 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester er en subsidiær ytelse, det vil si at den er et nedre økonomisk sikkerhetsnett for de som ikke har andre muligheter til å sørge for sitt livsopphold. Dette innebærer at en person har rettskrav på økonomisk sosialhjelp, men bare når vedkommende ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, trygd, pensjoner, familierettslig underhold, oppsparte midler, salg av eiendeler, andre offentlige stønadsordninger eller andre inntekter. I utgangspunktet omfattes alle som oppholder seg lovlig i Norge av ordningen, men det er gjort noen unntak. Stønaden er ment som en midlertidig ytelse, men hjelp ytes så lenge lovens vilkår er oppfylt. I 2005 var gjennomsnittlig stønadsperiode 5,3 måneder.

Loven har ingen bestemmelser om selve stønadsnivået, men stønaden forutsettes å sikre den enkelte et forsvarlig livsopphold. Kommunen innvilger stønad etter en individuell vurdering der søkers faktiske økonomiske situasjon legges til grunn. Dette medfører ulikheter i utmålt stønad, men ulikhetene skal være saklig begrunnet ut fra ulike individuelle behov. Departementet har gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. De statlige veiledende retningslinjene er fra 1. januar 2006 for enslige kroner 4 270, ektepar/samboere kroner 7 100, personer i bofellesskap kroner 3 550, barn 0-5 år kroner 1 630, barn 6-10 år kroner 2 160, og barn 11-17 år kroner 2 720. Satsene i de statlige veiledende retningslinjene økes med 5 prosent utover ordinær prisstigning fra 1. januar 2007. Boutgifter, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring samt innbo og utstyr vurderes særskilt. Ved siden av vanlige løpende utgifter kan det også være utgifter som ut fra den konkrete situasjonen er nødvendige livsoppholdsutgifter og som dermed må vurderes i tillegg. Gjennomsnittlig faktisk utbetaling av sosialhjelp per måned i 2004 var kroner 7 118. Ytelsen er skattefri, og omregnet til årlig ytelse tilsvarer dette ca. 1,45 G. Økonomisk stønad gis hovedsakelig som bidrag, men kan også gis i form av lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.

Selv om en person som faller inn under lovens virkeområde har rettskrav på hjelp til nødvendig livsopphold, kan det stilles vilkår ved tildelingen av økonomisk sosialhjelp. Om det skal stilles vilkår og eventuelt hvilke må vurderes individuelt. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke være urimelig tyngende for stønadsmottaker. Eksempler på type vilkår er krav om deltakelse på norskkurs, arbeidstreningskurs/jobbsøkerkurs, registrering som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten etc. Det kan også stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppebæres. Dersom stønadsmottaker uten rimelig grunn ikke oppfyller lovlige stilte vilkår, kan kommunen vurdere å redusere eller stanse stønaden. Det kan i slike situasjoner være aktuelt å yte nødhjelp ut fra alminnelige nødrettsbetraktninger.

7.5 Aktivitetskrav

Med aktivitetskrav mener vi at det rutinemessig stilles generelle eller individuelle krav om egenaktivitet gjennom stønadsforløpet. Kravene til aktivitet kan være lovpålagt eller fastsatt i administrative rutiner.

I dag finnes det ulike former for aktivitetskrav for mottakere av de ulike ytelsene. Enkelte aktivitetskrav er vilkår for å kunne få den bestemte ytelsen. Manglende etterlevelse av aktivitetskravet vil i slike tilfeller føre til at ytelsen stanses på grunn av at vilkårene for ytelsen ikke lenger er oppfylt. Andre aktivitetskrav er ikke absolutte vilkår for å ha rett til ytelsen. Brudd på kravet om aktivitet fører da ikke automatisk til at ytelsen stanses, men kan medføre tap av tiltaksplass eller lignende

tilbud. Det kan også være fastsatt særlige sanksjoner for brudd på aktivitetskravene, slik at brudd på disse vil kunne medføre midlertidig stans i ytelsen.

Sanksjon er en negativ reaksjon som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har straff som formål. Dersom de ulike sanksjonsvirkemidlene er utformet slik at de faktisk brukes, vil mulighet for sanksjon i seg selv ha en allmennpreventiv virkning på atferden til stønadsmottakerne. I tillegg vil også mulighet for sanksjon kunne virke normdannende.[4]

For dagpenger, attføringspenger, individstønad, ventestønad, og ventelønn, som tidligere ble administrert av Aetat, forutsettes det som hovedregel at mottakerne er aktive jobbsøkere eller at de er tilgjengelige for arbeidsrettede tiltak. Det stilles blant annet strenge krav om at mottaker skal være klar til å ta arbeid eller delta i tiltak. Tidligere Aetat hadde tilgjengelig en rekke aktive tiltak og tjenester som kunne benyttes til å følge opp disse aktivitetskravene. I forhold til disse ytelsene har det også vært lagt vekt på å få til en systematisk oppfølging av stønadsmottakerne, blant annet gjennom bruk av meldekort som et absolutt vilkår for rett til ytelse. For disse ytelsene, fremgår det klart av lovverket når det skal sanksjoneres, og varigheten av sanksjonen.

For de helserelaterte ytelsene sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon, som tidligere ble administrert av trygdeetaten, forutsetter aktivitetskravene i større grad at man underlegger seg medisinsk behandling, og at man samarbeider om behandling og tiltak for bedring av arbeidsevnen. Det er i hovedsak helsevesenet som rår over de tiltak og tjenester som vil kunne benyttes til oppfølgingen av disse aktivitetskravene. Helsevesenet har visse kapasitetsproblemer når det gjelder behandling av personer med psykiske lidelser. For behandling av personer med muskel- og skjelettlidelser er problemet vel så mye mangel på relevante behandlingstilbud. Mer enn 60 prosent av de som mottar helserelaterte ytelser har psykiske lidelser eller muskel- og skjelettlidelser. De siste årene har det også for de helserelaterte ytelsene vært en skjerping av reglene når det gjelder å stille krav om aktivitet. Mottakere av syke- og rehabiliteringspenger skal prøves for attføring på et tidligere tidspunkt, og oppfølgingen av sykemeldte er også styrket ved å skjerpe kravene til aktivitet både for arbeidstaker, arbeidsgiver og lege. Videre stilles det krav til at det skal samarbeides om å utarbeide en individuell oppfølgingsplan for stønadsmottaker. For disse ytelsene, samt attføringspenger, kan det iverksettes sanksjoner dersom stønadsmottaker viser manglende vilje til å ta imot tilbud om medisinsk behandling mv. Det er imidlertid ikke fastsatt klare regler i lov eller forskrift for når det skal sanksjoneres, eller varighet på sanksjonen. Fastsetting av varighet og vurdering av når en sanksjon skal iverksettes, bestemmes dermed av saksbehandlers skjønn. Bestemmelsen om bortfall av rett til ytelser når mottakeren er skjødesløs med sin helse m.m. brukes ikke i praksis. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sitt rundskriv skrevet at denne bestemmelsen bare bør brukes som et reaksjonsmiddel i *særlige tilfeller*.

For overgangsstønad stilles som hovedregel krav til aktivitet når yngste barn er fylt tre år. Dette gjelder også overgangsstønad til gjenlevende dersom vedkommende har omsorg for små barn.

7.6 Forholdet til tjenestepensjon

Dagpenger ved arbeidsløshet reduseres (samordnes) etter nærmere regler når mottakeren har pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning og/eller alderspensjon fra privat tjenestepensjonsordning.

For mottakere av helserelaterte ytelser som har tjenestepensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, er forholdet omvendt. Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad betales fullt ut, mens tjenestepensjonsordningene reduserer sin ytelse gjennom samordning. Ved 100 prosent ytelse går den delen av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad som overstiger ¼ G til fradrag i en fullt opptjent tjenestepensjon. Ved graderte ytelser reguleres fradraget etter nærmere regler. Skjer det hyppige endringer i graderingen, må tjenestepensjonene omregnes ofte. Dette stiller krav til kvaliteten på informasjonsutvekslingen mellom forvalterne av folketrygden og tjenestepensjonsordningene.

Dette systemet er begrunnet med at pensjonsordningene i offentlig sektor er såkalte bruttoordninger, der pensjonisten er garantert en ytelse (folketrygd + tjenestepensjon) på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid og ugradert ytelse. De offentlige tjenestepensjonsordningene innvilger sin ytelse også ved uførhet

[4] NOU 2003:15 - Fra bot til bedring

som ikke er varig. Ytelsen er da tidsbegrenset. Garantien på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget gjelder også i disse tilfellene.

Reglene fører til at det i en rekke tilfeller gis høyere samlet kompensasjon enn nivået for de helserelaterte ytelsene i folketrygden, jf. omtalen i kapittel 8.

7.7 Behovsprøvde stønader

7.7.1 Bostøtte

Bostøtte er en statlig støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene. Formålet med ordningen er å bidra til at eldre, uføre, barnefamilier og andre med svak økonomi skal kunne anskaffe seg og bli boende i en god og hensiktsmessig bolig, samt å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper.

For å få bostøtte må én i husstanden være støtteberettiget. Støtteberettiget person er barn under 18 år, person over 65 år, person med visse typer trygder/pensjoner/stønader fra det offentlige (blant annet rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon og introduksjonsstønad) og person som har økonomisk sosialhjelp som eneste inntekt, med en varighet på minst ett år. Søkeren/hovedperson må normalt ha fylt 18 år. For å få bostøtte må også boligen som regel være av en viss størrelse og funksjon. For noen typer boliger stilles det også krav til hvordan boligen er finansiert. Disse kravene avhenger av hvilken type husstand det gjelder.

Dersom husstanden er stønadsberettiget og kravene til bolig er oppfylt, er det forholdet mellom husstandens inntekter og boutgifter som avgjør om det blir innvilget bostøtte. Bostøtten utgjør 70 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og rimelige boutgifter. For bostøttemottakere som bor i kommunalt disponerte boliger dekker bostøtten 80 prosent av denne differansen.

I og med at det er familiens samlede inntekt som legges til grunn for beregningen av bostøtte, vil endringer i størrelsen på trygdeytelser ha direkte betydning for om bostøtte kommer til utbetaling og for størrelsen på bostøtten. For trygdemottakere som får bostøtte, kan det være en risiko for at de får redusert eller mister bostøtten dersom de prøver seg i arbeid. Dette kan i visse tilfeller føre til at stønadsmottaker vil tape økonomisk på å gå ut i arbeid fremfor å fortsette å motta trygd i kombinasjon med bostøtte, jf. omtale i kapittel 8.

7.7.2 Behovsprøvd forsørgingstillegg

Forsørgingstillegg er et inntektsavhengig tillegg som ytes til personer som mottar uførepensjon og som forsørger ektefelle og/eller barn og som har en samlet inntekt under et visst nivå. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad får forsørgertillegg for barn, men ikke for ektefelle. Det foretas alltid inntektsprøving både mot det forsørgede barnet og mot stønadsmottakers egen inntekt. Hvis det skal ytes barnetillegg og barna bor sammen med begge foreldre, regnes også den andre av foreldrenes inntekt med i inntektsprøvingen. For å være regnet som forsørget må barna ha en inntekt som er lavere enn grunnbeløpet. Det stilles ulike krav til inntektsforhold og alder til den som regnes som forsørget, avhengig av hvilken ytelse stønadsmottaker mottar.

I og med at det er familiens samlede inntekt som legges til grunn for beregningen av forsørgingstillegget, vil endringer i størrelsen på trygdeytelser og inntekt ha direkte betydning for om forsørgingstillegget kommer til utbetaling og for størrelsen på forsørgingstillegget. Dette gir dårlige insentiver for stønadsmottakere til å prøve seg i arbeid. I tillegg til at kontrollmulighetene er dårlige, er forsørgingstilleggene også ressurskrevnede og kompliserte å administrere.

7.8 Nærmere om skatteregler for de ulike ytelsene

Midlertidige ytelser blir normalt skattlagt som lønnsinntekt. Dette gjelder blant annet sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad, dagpenger, ventelønn, og vartpenger. Dette har sammenheng med prinsippet om at disse ytelsene skal ses på som en midlertidig erstatning for arbeidsinntekt, hvor siktemålet er å komme tilbake i arbeid. Ytelsene er derfor også pensjonsgivende. Skattlegging som lønn underbygger dette prinsippet. Pensjonsgivende inntekt har en trygdeavgift på 7,8 prosent For 2006 er minstefradraget for lønnsinntekter 34 prosent av lønnsinntekten (inkl. også inntekter som skattlegges som lønn), med en øvre grense på 61 100 kroner. Minstefradraget kommer til fradrag i alminnelig inntekt som skattlegges flatt med 28 prosent. Alminnelig inntekt inneholder alle personlige inntekter (lønn, pensjon, trygd, næring og kapital).

Uførepensjon, overgangsstønad til enslige forsørgere, ytelser til tidligere familiepleier, ytelser

til gjenlevende ektefelle, introduksjonsstønad og tjenestepensjonsordninger[5] regnes som pensjonsinntekt i skattemessig forstand. I tillegg anses også behovsprøvd forsørgingstillegg som pensjonsinntekt. Pensjonsinntekt har en trygdeavgift på 3 prosent For 2006 er minstefradraget for pensjonsinntekter 24 prosent av pensjonsinntekten, med en øvre grense på 51 100 kroner.

Ytelser som er skattefrie i gjeldende skattesystem inkluderer økonomisk sosialhjelp, individstønad og ventestønad. Tilleggsytelser som har karakter av å dekke konkrete utgifter, som f.eks. bostøtte og attføringsstønad, er også skattefrie.

I skattesystemet for personer finnes det en del særskilte fradrag og andre særordninger, og enkelte av disse ordningene er spesielt relevante for de ytelsene som omtales i denne meldingen. Dette gjelder særlig særfradraget for uførhet (som gis i alminnelig inntekt) og den såkalte skattebegrensningsregelen (som reduserer utlignet skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgiften). Det er også spesielle regler for enslige forsørgere.

7.8.1 Skattebegrensningsregelen

Personer som har lav alminnelig inntekt (samlet inntekt, inkl. lønn, pensjon, trygd, kapital og næring) kan ha rett til skattebegrensning. For skattytere yngre enn 70 år er retten til skattebegrensning knyttet til at det er utbetalt visse typer inntekter. Dette inkluderer blant annet overgangsstønad for enslige forsørgere, uførepensjon fra folketrygden (for uføregrad over 2/3) og uførepensjon fra tjenestepensjonsordning (for uføregrad over 2/3). Dette gjelder ikke i kombinasjon med tidsbegrenset uførestønad og nye tilfeller av attførings- og rehabiliteringspenger (for alle f.o.m. 2010).

7.8.2 Særfradrag for uførhet

Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon/uføreforsikring mottar et særfradrag for uførhet på 19 368 kroner per år dersom de har en uføregrad over 2/3. Ved lavere uføregrad halveres særfradraget. Dersom begge ektefeller mottar uførepensjon har de rett til hvert sitt særfradrag.

7.8.3 Særskilte regler for enslige forsørgere

Enslige forsørgere lignes i klasse 2, noe som innebærer dobbelt personfradrag i alminnelig inntekt. Skatteverdien av dette utgjør 9 912 kroner i 2006. Enslige forsørgere har også rett til skattebegrensning, jf. avsnitt 7.8.1 over, dersom de mottar overgangsstønad.

Tabell 7.1 gir en oversikt over den skattemessige behandlingen for de ulike ytelsene som omtales i dette kapitlet.

7.9 Viktige endringer som er gjennomført i inntektssikringsordningene

Her vil vi gi en kort gjennomgang og vurdering av enkelte regelverksendringer som er gjort fra 1990 og fram til i dag, og enkelte virkninger av disse. En mer helhetlig oppsummeringstabell over relevante regelverksendringer ligger som vedlegg til stortingsmeldingen.

De siste 10-15 årene har det vært satt i verk en rekke tiltak med sikte på å forebygge sykefravær og hindre utstøting fra arbeidslivet. Tiltakene har både vært på systemnivå/bedriftsnivå og på individnivå. De tiltak som har vært satt i verk, har i all hovedsak vært gjort enkeltvis i forhold til de enkelte inntektssikringsordninger. I forhold til helheten er det gjort mer begrensede grep.

7.9.1 Endringer i inngangsvilkårene i de helserelaterte ytelsene

Det har vært gjort flere forsøk på å begrense tilstrømningen til de helserelaterte ytelsene gjennom å stramme inn de medisinske inngangsvilkårene. Det ble på 90-tallet stilt strengere krav til at ervervsevnen skal være varig nedsatt og at nedsettelsen i vesentlig grad skal skyldes sykdom. Kravet om at det skal være årsakssammenheng mellom sykdom og funksjonsnedsettelse/arbeidsuførhet ble samtidig skjerpet for mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon.

Formålet med å stramme inn i inngangskriteriene var å redusere antall personer som går fra arbeid til trygd. Innstramningene i de medisinske vilkårene for sykepenger og rehabiliteringspenger antas å ha hatt liten effekt på forbruket av trygdeytelser over tid, og det er derfor lite som tyder på at de har bidratt til å få flere tilbake til, eller inn i arbeidslivet. Isolert sett vil imidlertid en innstramming i inngangsvilkårene på en ytelse kunne ha en effekt på tilstrømmingen til den aktuelle ytelsen.

Gjennom innstrammingene i de medisinske

[5] Dette gjelder uførepensjon, og ikke uførekapital.

Tabell 7.1 Oversikt over de viktigste skattereglene for ulike trygde- og pensjonsytelser og overføringer. 2006-regler

Ytelse	Trygdeavgift på ytelsen[1]	Særfradrag	Skattebegr.-regelen	Merknader
Skattefrie ytelser:				
Økonomisk sosialhjelp	-	-	-	
Individstønad	-	-	-	
Ventestønad	-	-	-	
Skattlegges som arbeidsinntekt:				
Sykepenger	7,8 pst.	Nei	Nei	
Rehabiliteringspenger[2]	7,8 pst.	Nei	Nei	
Attføringspenger[2]	7,8 pst.	Nei	Nei	
Tidsbegrenset uførestønad	7,8 pst.	½	Nei	Uføregrad < 2/3
Tidsbegrenset uførestønad	7,8 pst.	1/1	Nei	Uføregrad > 2/3
Dagpenger under arbeidsløshet	7,8 pst.	Nei	Nei	
Ventelønn	7,8 pst.	Nei	Nei	
Vartpenger	7,8 pst.	Nei	Nei	
Skattlegges som pensjonsinntekt:[3]				
Uførepensjon	3 pst.	½	Nei	Uføregrad < 2/3
Uførepensjon	3 pst.	1/1	Ja	Uføregrad > 2/3
Stønad til enslig mor eller far	3 pst.	Nei	Ja	
Ytelser til gjenlevende ektefelle	3 pst.	Nei	Ja	
Ytelser til tidligere familiepleier	3 pst.	Nei	Ja	
Behovsprøvd forsørgingstillegg[4]	3 pst.	Nei	Nei	
Introduksjonsstønad	3 pst.	Nei	Nei	
Uføreforsikring fra tjenestepensjon	3 pst.	½	Nei	Uføregrad < 2/3
Uføreforsikring fra tjenestepensjon	3 pst.	1/1	Ja[5]	Uføregrad > 2/3

1 Hvilket minstefradrag (for arbeidsinntekt eller pensjonsinntekt) som legges til grunn følger det tilsvarende skillet i trygdeavgiften. Eventuell lønnsinntekt beskattes som lønn med mindre skattyter er 70 år eller eldre.
2 Før 1.1.2002 var trygdeavgiften på rehabiliterings- og attføringspenger 3 pst., og ytelsene ga rett til halvt særfradrag, men ikke rett til å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen.
3 Alderspensjon (fra folketrygden eller andre) og AFP skattlegges også som pensjonsinntekt, dvs. gir rett til lav trygdeavgift. Alderspensjon gir også rett til særfradrag for alder (fra 67 år), mens både alderspensjon og AFP gir rett til skattebegrensning.
4 Mottakeren kan motta særfradrag og ev. benytte skattebegrensningsregelen dersom «hovedytelsen» (alderspensjon, uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad) gir rett til dette.
5 Gjelder ikke når uføreforsikringen kombineres med tidsbegrenset uførestønad eller nye tilfeller med attførings- og rehabiliteringspenger fra 1.1.2007 (alle f.o.m. 2010).

Kilde: Finansdepartementet.

inngangsvilkårene er legenes rolle som portvokter for trygdens ytelser blitt styrket. For å kunne kontrollere at legene følger reglene i trygdelovgivningen ble det på begynnelsen av 1990-tallet gitt mulighet til å sanksjonere leger som ikke følger regelverket ved at de for en gitt periode ble fratatt retten til å sykmelde og skrive legeerklæring i uførepensjonssaker. Disse sanksjonsmulighetene er i liten grad blitt benyttet, men kan ha hatt en disiplinerende funksjon.

For å sikre at legen i forbindelse med førstegangs og senere sykmeldinger alltid skal vurdere om vedkommende kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet ble sykepengeregelverket også endret i 2004, slik at legen og annet helsepersonell i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren plikter å gi en nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne.

7.9.2 Endringer i varigheten

De senere årene har det blitt gjort flere innstramminger i den maksimale stønadsperioden for dagpenger og rehabiliteringspenger. Det er innført

en tidsbegrenset uførestønad som har en klar varighetsbegrensning, og det er innført varighetsbegrensning for bruk av skolegang som attføringstiltak.

Evalueringer av dagpengeordningen viser at sannsynligheten for at stønadsmottakeren finner en jobb øker når slutten på den maksimale stønadsperioden nærmer seg[6]. En nærliggende forklaring på at sannsynligheten for å komme i arbeid øker når maksimal stønadsperiode nærmer seg, er at folk verdsetter fritiden som stønadsforsørgelsen gir. Når det går mot slutten av stønadsperioden kan det hende at mange ledige er mer aktive i søkingen etter jobb, og de søker kanskje også jobber de ellers ikke ville tatt. Det er i tillegg kjent at mulighetene for å komme tilbake til jobb svekkes jo lenger man er ute av arbeidslivet. Det er derfor ønskelig å hindre at personer mottar trygd over lengre tid fremfor å være i arbeid.

Også i sykepengeordningen finner man en viss effekt av varighetsbegrensningen. Sjansen for friskmelding synker gradvis etter hvor lenge man har vært sykmeldt, men dette endrer seg mot slutten av den maksimale sykepengeperioden[7].

Evaluering av innstrammingene som ble gjort i varigheten på rehabiliteringspengeordningen[8] i 1993 og 2004 konkluderer med at endringene samlet sett har hatt en viss effekt[9]. Når stønadsperioden har vært kortet inn, har tilgangen til attføring og uførepensjon økt, men det har fremdeles vært en nettoeffekt i form av at noen flere kom i arbeid. Noen flere kom antakelig også over på sosialhjelp og privat forsørgelse. At noen havner på en ny ytelse når varigheten løper ut kan ikke uten videre tolkes som om varighetsbegrensningen er årsaken til denne overgangen.

Innføringen av en tidsbegrenset uførestønad i 2004 innebærer at færre får innvilget en varig uføreytelse. Per 1. kvartal 2006 fikk 41,5 prosent av de nye uføremottakerne innvilget tidsbegrenset uførestønad. Det er fortsatt for tidlig å evaluere effekten av denne endringen.

7.9.3 Styrkede aktivitetskrav i ytelsene

De siste årene har man lagt vekt på betydningen av stønadsmottakernes egen atferd for overgang til arbeid, og hvordan krav til aktivitet og deltakelse kan påvirke denne atferden. Selv om den empiriske forskningen er relativt begrenset, indikerer internasjonale studier at krav om aktivitet og deltakelse blant stønadsmottakerne øker overgangen til arbeid. Både OECD[10] og EU[11] har i de senere årene gitt klare anbefalinger om å legge økt vekt på krav til aktivitet blant stønadsmottakerne.

Konklusjonene fra OECD er at effekten av aktivitetskrav som beslaglegger fritid gjennom bl.a. krav til søkeadferd, innkalling til konsultasjon med arbeidsmarkedsmyndighetene og krav om tiltaksdeltakelse (gjerne av typen jobbklubb), synes å være mer effektivt for overgang til arbeid enn effekter av ulike kvalifiseringstiltak.

I løpet av 1990-tallet har arbeidet med oppfølging av sykemeldte og mottakere av rehabiliteringspenger vært et prioritert område for tidligere Aetat og trygdeetaten (Arbeids- og velferdsetaten). Målet har vært å få sykmeldte raskere tilbake i arbeid og hindre overgang til passive ytelser. I forbindelse med dette er det gitt en rekke nye virkemidler i oppfølgingsarbeidet, blant annet ordningen med aktiv sykmelding. Det har imidlertid tatt lang tid å etablere gode rutiner for individuell oppfølging, og den intensiverte satsing på oppfølging av sykmeldte har ikke kommet til uttrykk i form av lavere sykefravær.

Det finnes lite systematisk informasjon om hvordan aktivitetskravene og sanksjonsmulighetene i regelverket praktiseres, men det er gjort noen få undersøkelser som i første rekke har vært rettet mot dagpengemottakere og mottakere av økonomisk sosialhjelp.[12] Disse undersøkelsene kan tyde på at praktiseringen av reglene vil variere i forhold til etatenes egne prioriteringer og ressurser, hvordan regelverkene legger til rette for systematisk bruk og oppfølging av aktivitetskrav, og i forhold til mulighetene for å kunne ilegge sanksjoner ved manglende etterlevelse av aktivitetskravene.

Når det gjelder bruk av sanksjoner viser nyere tall at det på dagpengeområdet har vært en svak økning i bruken av sanksjoner de siste årene. Av

[6] Røed og Zang 2003 og 2005, Røed m. fl. 2002
[7] Nordberg og Røed 2004, Fevang m. fl. 2005
[8] Endringen er beskrevet i vedlegg 1
[9] Blekesaune 1997, Rikstrygdeverket 2005

[10] OECD Employment Outlook 2005, kapittel 4
[11] Se f.eks: Employment Guidelines Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC) og Presidency Conclusions - Brussels European Council 23/24 march 2006
[12] Andreassen J. (2003): Må vi ta den jobben? Aetats praktisering av mobilitetskravene i dagpengeregelverket, FAFO – rapport 2003 og Lødemel I., Johannessen, A.: Tiltaksforsøket mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2002–2004, HiO-rapport 2005 nr. 1.

155 131 fattede vedtak om ny rettighet og gjenopptak av dagpenger i 2005 dreide om lag 10 prosent seg om ilegging av sanksjon (forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall). Den økte bruken av sanksjoner på dagpengeområdet kan i hovedsak tilskrives økt oppfølgingsvirksomhet fra Arbeids- og velferdsetatens side.

Det er enkelte sanksjonsmuligheter også for de helserelaterte ytelsene, blant annet midlertidig bortfall av legens rett til å skrive ut langtidssykemelding og at ytelsen kan holdes tilbake eller stanses dersom stønadsmottaker uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbudt aktivitet. Bruken av disse sanksjonsmulighetene har imidlertid vært nærmest fraværende.

7.9.4 Arbeidsretting av ytelsene

I 1994 ble attføringspengene delt i to ytelser – rehabiliteringspenger og attføringspenger. Rehabiliteringspenger skulle sikre inntekt under medisinsk behandling, mens attføringspenger skulle sikre inntekt under yrkesrettet attføring. Ansvaret for yrkesrettet attføring ble overført fra trygdeetaten til Aetat.[13] Endringen var begrunnet i et ønske om å styrke attføringssektoren og motvirke at yrkeshemmede støtes ut av arbeidslivet. Aetat hadde allerede før endringen et generelt ansvar for tiltak som er rettet mot arbeidsmarkedet, og var sterkt inne i vurderingen og behandlingen av de yrkeshemmede. Det ble lagt vekt på at yrkeshemmede skal få hjelp og service av samme etat som betjener andre arbeidssøkere, og ved å samle virkemidlene i en etat ville man kunne få en mer gjennomtenkt og planmessig bruk av yrkesrettede tiltakskjeder. Det ble forutsatt at det ved vurderingen av yrkesrettet attføring skulle legges vekt på den enkeltes muligheter og ikke på begrensningene. Endringen var i tillegg motivert i et ønske om å styrke attføringssektoren for å motvirke at yrkeshemmede støtes ut av arbeidslivet. Hovedinntrykket etter NOVAs evaluering av denne reformen var at det lokale samarbeidet mellom Aetat og trygdeetaten fungerte tilfredsstillende, men at det var noen saker der etatene hadde vært uenig om hvorvidt det forelå et uutnyttet potensial for attføring eller ikke.[14]

I 2002 ble beregningsreglene for rehabiliterings- og attføringspenger løsrevet fra pensjonsberegningssystemet. Endringen skulle synliggjøre at dette er korttidsytelser og ikke pensjon og at målet for mottakerne av ytelsene er å komme tilbake til arbeidslivet. Det ble ansett som uheldig at disse to ytelsene ble beregnet etter de samme regler som uførepensjon, fordi dette kunne gi signaler om at ytelsene var varige.

For å arbeidsrette ventelønnsordningen ble administrasjonen av ordningen i 2003 overført fra Statens Pensjonskasse til Aetat. Samtidig ble maksimal ventelønnsperiode redusert, og det ble innført regler om bortfall av ventelønn for tidsrom hvor personen ikke kan anses som reell arbeidssøker, dvs. at det ble innført strengere krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet, til å ta imot tilbud om deltidsarbeid, til å møte til konferanse til Aetat og til å delta i arbeidsmarkedstiltak.

De helserelaterte ytelsene er videre blitt gjort mer arbeidsrettede. Dette har både skjedd ved at en i de siste årene har stilt krav om at det på et tidligere tidspunkt og hyppigere skal vurderes hva som skal til for å få mottakeren i arbeid, og ved at en gjennom utvidelsen av adgangen til egenmelding i sykepengeordningen har lagt vekt på den enkeltes ansvar for å vurdere egen funksjon. Disse endringene har også bidratt til å gi forvaltningen bedre oppfølgingsverktøy.

I 2004 ble uførepensjonen delt i en tidsbegrenset og en varig uføreytelse. Gjennom dette ønsket man å signalisere at ikke alle som er arbeidsuføre kan forvente å få en varig trygdeytelse. Det at ytelsen er tidsbegrenset skal stimulere stønadsmottakeren til å forsøke seg i arbeid i stønadsperioden. Det vil videre være lettere for stønadsmottakere som har hatt ytelsen i en begrenset periode å komme tilbake i arbeid enn for personer som har hatt uførepensjon i flere år. For at ytelsen skal kunne fungere etter hensikten, er det svært viktig at den som tilstås tidsbegrenset uførestønad får en tett oppfølgning og får nødvendig bistand for å kunne komme seg tilbake til arbeidslivet.

Fig. 7.1 gir en oversikt over hvordan folketrygdlovens helserelaterte ytelser har vært inndelt.

7.10 Oppsummering

Det finnes i dag en rekke ytelser som dekker midlertidig tap i inntekt som skyldes helseproblemer, arbeidsløshet eller omsorg for små barn. Hovedformålet om å sikre midlertidig inntektsbortfall løses i hovedsak på en god måte innenfor de ulike ordningene.

De mange inntektssikringsordningene er

[13] Trygdeetaten beholdt hovedansvaret for å vurdere de medisinske inngangsvilkårene. I 2004 ble også vedtaksmyndigheten for de medisinske vilkårene, forutgående trygdetid og alder overført til Aetat.

[14] Hvinden, Jessen og Ford, Evaluering av attføringsreformen, rapport 9a-9b/1997

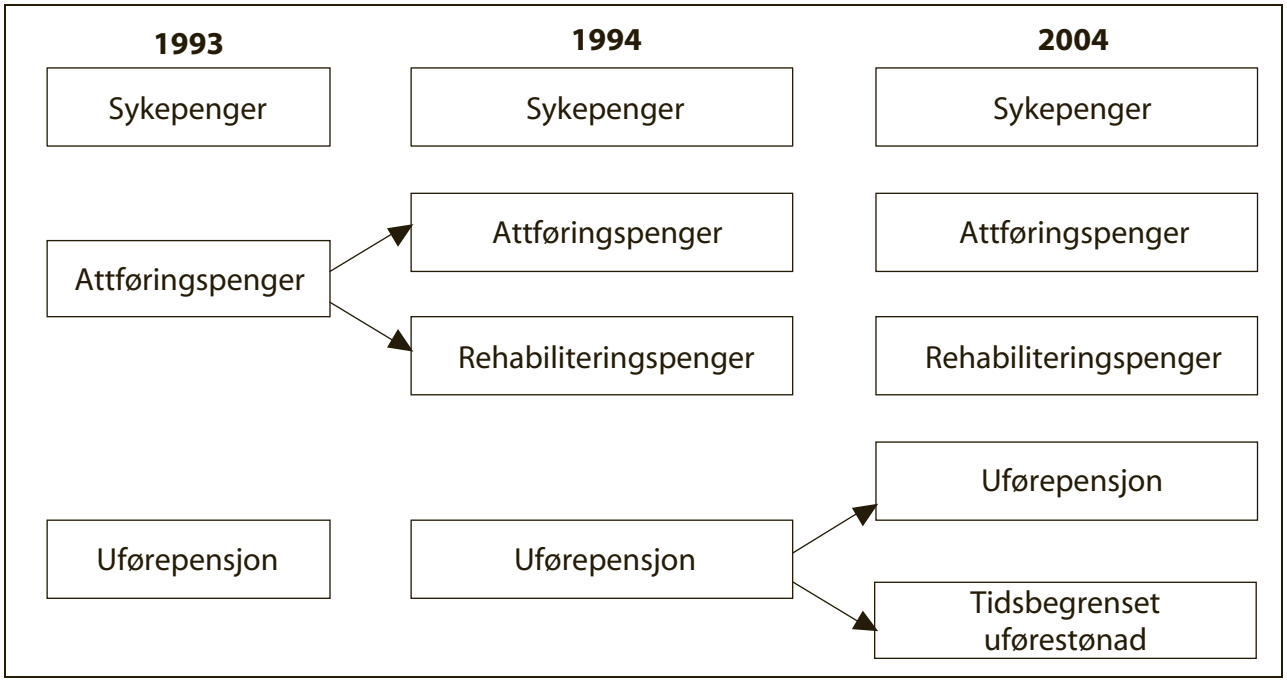
både komplekse og ressurskrevende å administrere. Ordningene inneholder i tillegg en del utilsiktede stønadsfeller. Det er derfor nødvendig å se nærmere på inntektssikringsordningene for å legge til rette for økt overgang til arbeid, en mer effektiv forvaltning, og for å kunne bruke mer av de administrative ressursene på bedre oppfølging av den enkelte mottaker. Dette gjøres i kapittel 12.

I dag finnes det en rekke ytelser som i mange tilfeller vil avløse hverandre i tid. Selv om en del av ulikhetene i livsoppholdsytelsene er velbegrunnet, er andre ulikheter mer utilsiktet. Ulikheter har blant annet oppstått ved at det er gjort endringer i enkeltytelser uten at det samtidig er tatt stilling til om tilsvarende endringer burde gjøres i de andre ytelsene. Dette har blant annet ført til at det er blitt ulike regler om barnetillegg, alder og frinntekt. Andre ulikheter har oppstått som følge av at ytelsene har vært administrert av ulike etater som har hatt ulike administrative rutiner, som f.eks. ulike graderingsregler, ulike utbetalingsrutiner og ulike krav til meldeplikt.

Mange ulike strategier og tiltak har vært prøvd for å begrense tilstrømningen til uførepensjon, men de har så langt ikke gitt ønskede og varige resultater. Det er i de senere årene gjort en rekke endringer for å arbeidsrette folketrygdens midlertidige livsoppholdsytelser. Dette har likevel ikke gjort noe med de mer grunnleggende utfordringene i dagens regelverk. Regelverket er fortsatt splittet i mange ytelser som hver tar fatt i en begrenset del av de problemene stønadsmottakerne har med å komme i eller tilbake til arbeid. Dagens helserelaterte ytelser fokuserer videre sterkt på brukerens begrensninger, og ikke på mulighetene.

Med få unntak, er ikke regelverket for ytelsene til hinder for at det settes i gang nødvendig oppfølging og tiltak uavhengig av hvilken ytelse personen mottar. Dagens oppdeling av inntektssikringssystemet i mange ulike ytelser som hver for seg har en klar tidsbegrensning, har imidlertid ført til at oppfølging og tiltak i praksis har blitt nært koblet mot livsoppholdsytelsen, fremfor mot stønadsmottakers behov. Dette er i tillegg blitt forsterket ved at ulike etater har hatt ansvaret for de ulike ytelsene. I praksis fører dette til at man i en del tilfeller ikke har fått satt i gang de hensiktsmessige virkemidlene på det tidspunktet som ville vært mest effektivt i forhold til det generelle målet om å gjøre flest mulig i stand til å forsørge seg selv. Dette kan igjen føre til at en del stønadsmottakere risikerer å gå ut hele perioden på en eller flere av disse ytelsene før de kommer inn på den trygdeytelsen hvor de riktige virkemidlene blir tatt i bruk. Dette bidrar til å forsinke arbeidet med å få stønadsmottaker i stand til å forsørge seg selv ved arbeid, eller klare seg best mulig i dagliglivet, og vil kunne føre til at stønadsforløpene blir så lange at dette i seg selv vil kunne bidra til å redusere stønadsmottakers muligheter for å komme seg tilbake i arbeid.

I forbindelse med overganger mellom ulike trygdeytelser vil det også kunne oppstå unødige



Figur 7.1 Inndeling av de helserelaterte ytelser i folketrygdloven

passive perioder ved at oppmerksomheten blir dreid mot vedtaksadministrasjon og bort fra aktivitet og oppfølging. Mens søknaden behandles, pågår det normalt lite oppfølging og aktivitet. Satsingen på tidlig inngripen i sykdomsløp og parallell bistand til behandling og arbeidsrettede aktiviteter, innebærer videre at man oftere vil kunne få perioder med sykdom under attføringsløpet. Dagens regelverk gjør det i slike tilfeller nødvendig å stanse attføringsløpet, vurdere om det skal innvilges rehabiliteringspenger eller andre livsoppholdsytelser, for så å behandle nytt krav om attføring på et litt senere tidspunkt. Når det er konkret utsikt til at man vil kunne gjenoppta attføring, fremstår dagens regelverk som klart uhensiktsmessig. Det svekker stønadsmottakers fokus og motivasjon, er samfunnsøkonomisk ulønnsomt og administrativt ressurskrevende.

Agderforskning[15] påpeker at forvaltningen bør se på enkeltindividet mer helhetlig, og ikke i forhold til ulike inntektssikringsordninger i folketrygdloven. For å få til dette, mener de at medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring bør ses mer i sammenheng. Ifølge Agderforsking kommer det et mentalt skille for brukeren ved overgangen til tidsbegrenset uførestønad. Det å gjennomgå medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring signaliserer fortsatt et håp om å komme tilbake til arbeidslivet, mens innvilging av uføreytelse tolkes som at det ikke lenger er håp om å komme tilbake til arbeidslivet. Agderforskning finner at stønadsmottakerne i høy grad likestiller tidsbegrenset uførestønad med en varig uførepensjon. Dersom målet med tidsbegrenset uførestønad er å få flest mulig tilbake i arbeid, men riktignok gi dem mer tid til å nå dette målet, anbefaler Agderforskning at tidsbegrenset uførestønad i større grad må skille seg ut fra varig uførepensjon, både i navn og i saksbehandling.

[15] Olsen, Jentoft og Kvåle, Tid er ikke alt, FoU rapport nr 4/2006

Dagens helserelaterte ytelser har absolutte og relativt strenge medisinske inngangsvilkår. Stønadsmottakere som beveger seg mellom de ulike helserelaterte folketrygdytelser må dermed gjentatte ganger dokumentere sine helseproblemer, og begrunne at det er disse som er årsaken til den reduserte inntekts- eller arbeidsevnen. Søkelyset rettes da mot stønadsmottakers begrensninger og det som ikke fungerer fremfor at fokus rettes mot den enkeltes ressurser, potensial, og hva som skal til for å kunne komme i arbeid.

Når det gjelder uførepensjonsordningen har OECD påpekt at fastlegene spiller en mer sentral rolle ved tildeling av uførepensjon enn hva som er tilfellet i de fleste andre land. Det er grunn til å tro at dette også kan gjelde mer generelt, i og med at medisinskfaglige vurderinger også er sentrale inngangsvilkår for å kunne få innvilget sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger.

De absolutte medisinske inngangsvilkårene for de helserelaterte folketrygdytelsene, innebærer at en del personer som har en betydelig redusert arbeidsevne ikke vil fylle vilkårene for rett til ytelse. Disse vil dermed ikke ha rett til yrkesrettet attføring. Dette gjelder blant annet personer som har langvarige og omfattende helseplager som ikke kan anses som varige eller omfattende nok, eller personer som har fått nedsatt inntektsevnen på grunn av sosial misstilpasning. Dersom disse personene har behov for bistand for å komme tilbake til, eller inn i arbeidslivet vil de imidlertid kunne få tilbud om ulike tiltak av Arbeids- og velferdsetaten. Mens de deltar på tiltak, vil de motta stønad til livsopphold til tiltaksdeltaker (individstønad). Dette innebærer at Arbeids- og velferdsetaten i dag administrerer to parallelle systemer for yrkeshemmede arbeidssøkere. Arbeids- og velferdsetatens definisjon av hvem som anses som yrkeshemmet arbeidssøker er dermed mer omfattende enn det som er målgruppen for å kunne få yrkesrettet attføring etter folketrygdloven.

8 Økonomiske insentiver i inntektssikringssystemet

8.1 Innledning

Mange forhold kan påvirke strømmene av personer mellom arbeid og ulike offentlige inntektssikringsordninger. Redusert helse eller arbeidsledighet er de viktigste årsakene til stønadsmottak. I tillegg til helse og arbeidsledighet, kan blant annet økonomiske insentiver i det samlede skatte-, pensjons- og overføringssystemet være ett av flere elementer som påvirker den enkeltes motivasjon til å stå i arbeid. Innholdet i jobben, personlig økonomi, preferanser i forhold til fritid, familiære forhold, yrkes- og utdanningsløp og arbeidsmiljøet er eksempler på andre forhold. Arbeidsgiverens holdninger og det offentlige støtteapparatets service vil også kunne påvirke motivasjonen.

Arbeidsgivere ønsker ansatte som yter god og stabil innsats. Behovet for arbeidskraft, villigheten til å beholde ansatte med redusert arbeidskapasitet eller villigheten til å ansette personer som mottar trygdeytelser, har betydning for hvor lett det er for personer utenfor arbeidsmarkedet å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsforvaltningens evne til å gi relevante tilbud og oppfølging, samt legens/helsevesenets utøvelse av rollene som behandler og portvakt til trygdeordningene er andre viktige forhold som kan påvirke den enkeltes muligheter til å kunne skaffe seg og beholde arbeid.

Hvilken vekt de ulike faktorene konkret spiller er vanskelig å fastlegge. Det vil ofte være et samspill av individuelle, institusjonelle og samfunnsmessige faktorer som forklarer prosessene som leder personer ut av arbeidslivet og inn i trygdesystemet. Ved utformingen av trygdeordningene er det viktig å sikre at ytelsen når den riktige målgruppen. I den sammenheng er størrelsen på ytelsene, varigheten på stønadsperioden, oppfølging og sanksjoner med videre av betydning.

Samtidig er det viktig også å peke på at arbeidsgivernes økonomiske insentiver på tilsvarende måte kan bidra til at de tilpasser seg på en måte som gjør at for mange ender opp på varige trygdeytelser.

Kapittel 3 viser hvordan ulike forhold kan påvirke strømmene inn og ut av ulike trygdeytelser. Dette kapitlet ser på hvordan økonomiske insentiver i enkelte av de midlertidige inntektssikringsordningene isolert sett kan fremstå. Enkelte tilleggsytelser, som barnetillegg, er behovsprøvd både i forhold til egen og ektefelles/samboers inntekt. Beregningene i dette kapitlet viser hva den enkelte maksimalt kan motta av ytelser, og tar ikke hensyn til at mottak av en ytelse kan medføre at rettighetene til en annen ytelse faller bort.

Det er stor usikkerhet knyttet til i hvor stor grad økonomiske insentiver påvirker de faktiske strømmene inn og ut av ulike ordninger. Økonomiske insentiver har trolig størst effekt i de tilfellene hvor en kombinasjon av ulike ytelser innbærer at stønadsmottakere tjener svært lite eller t.o.m. taper på å arbeide, dvs. såkalte stønadsfeller. Slike stønadsfeller er prinsipielt sett uheldige, ikke bare fordi de kan ha betydelige negative effekter på arbeidstilbudet, men også fordi de undergraver mulighetene for alle – også personer med lav inntektsevne – til å forbedre sin økonomiske situasjon ved å utnytte egen arbeidsevne. I tillegg kan det som oppfattes som økonomiske tilpasninger, bidra til å redusere legitimiteten til ytelsessystemet samlet sett. I en del andre land har fokuset blitt rettet mot avkortningsreglene for ytelsene i forhold til arbeidsinntekt. Det skal lønne seg å arbeide og på den måten motvirke at personer av økonomiske grunner blir svært lenge eller varig utenfor arbeidslivet.

8.2 Arbeidsgivernes insentiver

Arbeidsgivernes insentiver til å beholde eller ansette personer med nedsatt arbeidsevne er viktig for å kunne forklare strømmene inn og ut av ulike stønadsordninger. For arbeidsgivere er målet om overskudd (privat sektor) eller å få mest mulig ut av sine budsjettrammer (offentlig sektor) av stor betydning. Dette kan påvirke atferden i forhold til å beholde eller ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Fleksibiliteten i lønnssystemet vil også kunne påvirke arbeidsgivernes adferd.

8.2.1 Forholdet mellom arbeidsgiveres kostnader og de samfunnsøkonomiske kostnadene

Grupper med lav arbeids- eller inntektsevne på grunn av helseproblemer vil kunne komme i en utsatt posisjon om bedriften får økonomiske problemer eller nedbemanner/omstiller. Arbeidsgivere vil i ulike situasjoner kunne velte kostnader over på trygdesystemet med små negative konsekvenser for den enkelte arbeidstakers økonomiske situasjon. Det vil kunne være tilfelle selv om det både for den enkelte og samfunnet hadde vært ønskelig at personen fortsatte i arbeid.

8.2.2 Ulike veier fra arbeid til trygd

Sykepenger er den vanligste innfallsporten til uførepensjon. Sannsynligheten for at en person senere blir uførepensjonert øker med lengden på sykepengeperioden. En studie utført av forskere ved Statistisk sentralbyrå viser at arbeidstakere i bedrifter som nedbemanner, har større sannsynlighet for å bli uførepensjonert enn andre arbeidstakere.[1] Selv om det ikke er klart om disse personene beveger seg mot uførepensjon via arbeidsledighet eller helserelaterte ytelser, er det likevel slik at mange av disse trolig hadde et lengre sykdomsfravær under nedbemanningsprosessen i bedriften de arbeidet. I en intervjuundersøkelse som Fafo gjennomførte tidlig på 1990-tallet, svarte flere bedrifter med behov for nedbemanning at de ønsket å stimulere arbeidstakerne til å søke uføretrygd.[2]

Samspillet mellom sykepengeordningen og permitteringsregelverket kan også understøtte utstøtingsmekanismer. Mens kompensasjonsgraden på sykepenger er 100 prosent, er kompensasjonsgraden for dagpenger ved (kortvarig) permittering 62 prosent av tidligere inntekt. Hvis man blir sykemeldt før man blir permittert, vil man beholde retten til sykepenger også etter at man er permittert. Dette kan redusere terskelen for arbeidsgiver til å permittere personer som allerede er sykemeldt, og kan skape et insentiv for personer som forventer å bli permittert til å bli sykemeldt.

Mer generelt vil forskjeller i kompensasjonsgrader (som påvirker arbeidstakers insentiver) og medfinansieringsansvar (som påvirker arbeidsgivers insentiver) kunne føre til en vridning i strømmene mellom arbeid og trygd i retning av at de ordningene som har den høyeste kompensasjonsgraden og/eller det laveste medfinansieringsansvaret blir hyppigst brukt.

8.2.3 Fra trygd til arbeid

Stønadsmottakere som ønsker å arbeide, er avhengig av å finne arbeidsgivere som ønsker å ansette dem. Muligheten til å komme i arbeid vil blant annet avhenge av konjunkturene, den enkeltes kvalifikasjoner og helse samt hvilken bransje og geografisk område vedkommende ønsker å jobbe i. Arbeidsgiverne kan i tillegg være usikre på om kvalifikasjonene og arbeidsevnen til personer som mottar en trygdeytelse, er tilstrekkelig til å forsvare kostnadene ved å ansette og lære dem opp. Det er i hovedsak tre måter en arbeidsgiver kan kompenseres for denne usikkerheten på. For det første vil det være avhengig av hvor lett en arbeidsgiver kan inngå og avslutte et arbeidsforhold. Norge har et stillingsvern om lag på gjennomsnittet av OECD-landene. Stillingsvernsreglene er blant annet begrunnet ut fra hensynet til arbeidstakernes velferd, og ses som et viktig element i arbeidsmiljølovgivningen. Bedrifter i land som er kjennetegnet med sterkt stillingsvern har gjerne en mer stabil arbeidsstyrke der motivasjonen til blant annet bedriftsintern opplæring er høy. Samtidig kan et sterkt stillingsvern bidra til å hemme fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere kan være mer tilbakeholdne med å ansette arbeidskraft som har lav eller usikker arbeidsevne enn i land der stillingsvernet er svakere. Studier, blant annet fra OECD (2006)[3], viser at stillingsvernsreglene vil kunne påvirke ut- og innstrømmingen til blant annet arbeidsledighet, men det synes ikke å være noen entydig sammenheng mellom graden av stillingsvern og nivåene på sysselsetting og arbeidsledighet samlet sett.

For det andre vil muligheten til å kunne tilby en lønn som reflekterer lav/usikker arbeidsevne ha betydning. I utviklingen av det norske systemet for lønnsfastsettelse har det blitt lagt vekt på at det skal være begrensede lønnsforskjeller og at minstesatsene i tariffavtalene skal sikre et visst inntektsnivå. Dette begrenser samtidig muligheten til å bruke justeringer av lønnsnivået for å lette inngangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere med lav/usikker arbeidsevne. De nordiske landene er kjennetegnet med godt utbygde og uni-

[1] Rege, M., K. Telle og Mark Votruba, The Effect of Plant Downsizing in Disability Pension Utilization, DP 435, 2005, Statistisk sentralbyrå.

[2] Hippe, J., A.W. Pedersen, Y. Schjøth og Å Seip: Uføretrygd og førtidspensjonering i norske bedrifter. Notat til Sosialdepartementet, desember 1990.

[3] OECD (2006), Employment Outlook 2006, OECD

verselle velferdsordninger. Norge har likevel oppnådd høyere yrkesdeltaking og en lavere arbeidsledighet og en jevnere inntektsfordeling enn mange andre land. En kan imidlertid ikke se bort fra at en del personer som i andre land er i arbeidsstyrken, blir uførepensjonert i Norge.

For det tredje kan myndighetene gjennom målrettede ordninger redusere arbeidsgivers kostnader ved å ansette arbeidstakere med lav/usikker arbeidsevne. Ulike former for tilrettelegging eller lønnstilskudd kan redusere den økonomiske risikoen/belastningen arbeidsgivere tar ved å ansette arbeidstakere med lav og/eller usikker arbeidsevne. Det vil være lønnsomt for samfunnet at disse personene er i arbeid med lønnstilskudd i stedet for å være uførepensjonert. Det vises til en nærmere vurdering av lønnstilskudd og forslag om at det igangsettes forsøk med et tidsubestemt lønnstilskudd, jf. kapittel 11.

8.3 Insentiver for den enkelte

8.3.1 Innledning

Målet med inntektssiktingsordningene er å sikre inntekt når arbeidsinntekten faller bort på grunn av helseproblemer eller arbeidsledighet. Samtidig skal ordningene motivere arbeidstakere og stønadsmottakere til å søke seg mot arbeid framfor trygd. Selv om det i noen tilfeller kan være en konflikt mellom disse to hensynene på kort sikt, vil den samlede velferden for de aller fleste over tid sikres best gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Beregningene i dette kapitlet illustrerer hvordan ulike ytelser i gjeldende regelverk kombinert med supplerende ytelser gjør at det i noen tilfeller er liten økonomisk gevinst ved å arbeide framfor å motta trygd. I enkelte tilfeller kan det også bli slik at enkelte på kort sikt kan tape økonomisk på å gå over til arbeid. Dette må sees i sammenheng med ambisjonene i velferdspolitikken, men er trolig også en konsekvens av at de ulike ytelsene har blitt introdusert på ulike tidspunkt og i for liten grad har blitt vurdert i sammenheng.

8.3.2 Nærmere om økonomiske insentiver i inntektssikringssystemet

Den økonomiske insentivstrukturen viser hvordan den disponible inntekten endres når en person beveger seg mellom arbeid og trygd (eventuelt kombinerer arbeid og trygd) eller mellom ulike trygdeytelser. I det følgende gis det en beskrivelse av:

- Hvordan den disponible inntekten kan endres når en person beveger seg fra arbeid og inn i trygdesystemet. Dette kan belyses ved å sammenligne disponibel inntekt som stønadsmottaker med disponibel inntekt som arbeidstaker. Som følge av skatteregler, tilleggsytelser mv. vil den reelle kompensasjonen den enkelte får, kunne avvike fra de formelle satsene for kompensasjon i de ulike stønadsordningene. En reell kompensasjonsgrad på for eksempel 75 prosent betyr at den disponible inntekten for en stønadsmottaker utgjør 75 prosent av den disponible inntekten personen hadde som yrkesaktiv. Jo høyere den reelle kompensasjonsgraden er, desto svakere er de økonomiske insentivene til enten å fortsette i arbeid eller å gå fra trygd til arbeid.
- Hvordan den disponible inntekten påvirkes når en stønadsmottaker øker sin arbeidsinnsats. Når en stønadsmottaker begynner å arbeide øker inntekten fra arbeid (fratrukket skatt), samtidig som ytelsen reduseres etter hvert som arbeidsinntekten øker (avkorting). Dersom nettoinntekten i liten grad endres når arbeidsinnsatsen øker, vil de økonomiske insentivene til å arbeide framfor å forbli stønadsmottaker være svake.

Det er særlig viktig å kartlegge ytelsene som utløses ved å gå fra å være yrkesaktiv til å bli stønadsmottaker. Disse ytelsene kan grupperes i fire hovedgrupper: i) ytelser i folketrygden, ii) skattereglene, iii) tjenestepensjonsordninger/forsikringsordninger iv) stønader som skal kompensere for diverse utgifter (for eksempel bostøtte), jf. kapittel 7. Også opptjeningen av pensjonsrettigheter kan påvirke den samlede kompensasjonsgraden, ved at verdien av å være på trygd reduseres. Effekten av dette for den enkelte vil avhenge av en rekke forhold, og det er ikke gjort noe forsøk på å beregne dette, uten at det antas å påvirke resultatene i noen særlig grad. Det er samtidig viktig å peke på at det er langt mer enn økonomiske insentiver som kan påvirke strømmene mellom arbeid og trygd, jf. omtalen i kapittel 3.

8.3.3 Insentivstrukturens virkning på den enkeltes atferd

Hvordan den individuelle atferden påvirkes av økonomiske insentiver vil i stor grad avhenge av i hvilken grad den enkelte står overfor reelle valgmuligheter. Eksempler på beslutningssituasjoner der den enkelte har stor mulighet til å velge, vil

være beslutninger om å skifte jobb eller gå fra arbeid til ledighet. Mange norske og internasjonale studier viser at utformingen av skattereglene og dagpengeordningen påvirker arbeidstilbudet blant arbeidstakere og dagpengemottakere. Røed og Zhang (2005)[4] finner at redusert kompensasjonsgrad i dagpengeordningen øker strømmene både tilbake til arbeid og inn i sykepenge- og uføreordningene og andre sosiale ytelser. Strømmen til arbeid er imidlertid større enn strømmene inn i andre stønadsordninger, og det totale antall stønadsmottakere går ned som følge av redusert kompensasjonsgrad.

Mange arbeidstilbudsstudier er gjennomført med utgangspunkt i husholdningen som beslutningsenhet. En rekke slike studier for ektepar/samboere (se f.eks. Aaberge, Colombino and Strøm, 2000)[5] viser at skatte- og lønnsendringer har betydelig større effekt på arbeidstilbudet til gifte/samboende kvinner og menn med lave og middels inntekter enn på arbeidstilbudet til gifte/samboende kvinner og menn med høyere inntekter. Dette er tilfelle både for Norge, Italia og Sverige. En studie basert på norske data for hele populasjonen i alderen 20-62 år (Aaberge m. fl., 2004)[6] viser tilsvarende resultater for enslige kvinner og menn, men styrken i responsen for enslige er betydelig mindre enn for gifte/samboende.

For personer med omfattende helseproblemer vil de økonomiske insentivene i trygdeordningene ha liten/ingen betydning, siden de reelt sett ikke har valgmuligheter. For de med moderate eller mindre helseproblemer vil økonomiske insentiver kunne påvirke atferden i større grad. Omfanget av helseproblemet, og dermed også betydningen av økonomiske insentiver, vil også kunne variere over tid. Den empiriske forskningen om betydningen av økonomiske insentiver for strømmene inn og ut av helserelaterte ytelser indikerer at atferden påvirkes av insentivstrukturen. Bowitz (1997)[7] finner visse effekter av økonomiske insentiver på uførepensjonering. Studier på amerikanske data finner at økt kompensasjonsgrad i uføretrygdordninger (workers' compensation schemes) øker tilstrømmingen til ordningene. Bratberg og Risa (2000)[8] oppsummerer en rekke norske og utenlandske studier om henholdsvis sammenhengen mellom økonomiske insentiver og sykefravær og betydningen av økonomiske insentiver for tilstrømmingen til uføretrygd.[9] De konkluderer med at det er forholdsvis godt dokumentert at svake økonomiske insentiver tenderer til å øke sykefraværet. Bratberg og Risa refererer også en rekke studier av sammenhengen mellom kompensasjonsnivået i uføretrygdordninger og tilstrømmingen til uføretrygd. Disse studiene finner at økt kompensasjon i uføreordningen øker tilstrømmingen til uføretrygd, men at effekten er relativt beskjeden.

Usikkerhet om varighet og størrelse knyttet til inntekt fra hhv. trygdeordninger og yrkesaktivitet kan også påvirke atferden til stønadsmottakere og arbeidstakere. Mens trygdeytelsen kan bli vurdert som en sikker inntekt (særlig uførepensjon), kan det være betydelig usikkerhet om både nivå på og varighet av en mulig arbeidsinntekt. Dette gjelder særlig for personer som er i utkanten av arbeidsmarkedet. En har forsøkt å motvirke slike virkninger gjennom å innføre hvilende rett til å komme tilbake til uførepensjon om en skulle mislykkes i arbeidslivet.

Arbeidsmiljø og holdninger på arbeidsplassen og i lokalsamfunn til hva som er terskelen for når man sykemelder seg eller pensjonerer seg, kan påvirke den enkeltes holdninger til arbeid og trygd, og dermed også hvor viktig økonomiske insentiver blir. I den grad slike holdninger over tid har endret seg, vil dette også endre betydningen av økonomiske insentiver. Det vises til en nærmere drøfting av holdninger til arbeid og trygd i avsnitt 3.7.

Når en vurderer om den enkelte står overfor et reelt valg, er det også viktig å vurdere hva som er de realistiske alternativene i arbeidsmarkedet i forhold til å til motta trygd. Hvis alternativet til trygd er usikkert, lavtlønnet arbeid eller kun deltidsarbeid, kan selv en lav ytelse kunne være mer økonomisk attraktiv enn å delta i arbeidslivet. Betydningen av økonomiske insentiver for den enkeltes atferd vil ofte avhenge av husholdningens samlede inntekts- og formuessituasjon og om en står ovenfor et reelt jobbtilbud eller ikke.

---

4 Røed og Zhang (2005): Unemployment duration and economic incentives - a quasi random-assignment approach, European Economic Review 49, s. 1799-1825.

5 Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm: Labor Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden, Journal of Population Economics, 595-621, 2000.

6 Aaberge, R., U. Colombino, E. Holmøy, S. Strøm and T. Wennemo: Population aging and fiscal sustainability: An integrated micro-macro analysis of required tax changes, Discussion Paper No. 366, Statistics Norway, 2004.

7 Bowitz, E. (1997): Disability Benefits, Replacement Ratios and the Labour Market - A Time Series Approach, Applied Economics, vol. 29, 7, s.913-923.

8 Espen Bratberg, Alf Erling Risa og Kjell Vaage: Sosial utjevning og veksten i uføretrygden, Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol. 4, No. 3, 2001, side 169-182.

9 Espen Bratberg og Alf Erling Risa: Insentivvirkninger i helserelaterte stønadsordninger, Rapport skrevet på oppdrag fra Sosial- og Helsedepartementet, 2000.

Tabell 8.1 Folketrygdens grunnbeløp(G) i kroner. Gjennomsnitt for 2006.

Antall G	1	2	3	4	5	6	7	8
Kronebeløp	62 161	124 322	186 483	248 644	310 805	372 966	435 127	497 288

8.3.4 Veier fra arbeid til trygd

Figurene 8.1 og 8.2 viser at de økonomiske insentivene til å arbeide er lavere jo lavere arbeidsinntekten er, og at enkelte kan ha svake økonomiske insentiver til å arbeide. Det er tilsiktet i regelverket at de med lavere inntekter skal motta en relativt høyere ytelse enn de med høyere inntekter. Figurene illustrerer også at de økonomiske insentivene varierer gjennom trygdeforløpet for ulike husholdningstyper.

Reell kompensasjonsgrad innenfor den enkelte trygdeordning[10]

Figur 8.1 A viser den reelle kompensasjonsgraden for personer som mottar dagpenger, rehabiliteringspenger eller attføringspenger. Med reell kompensasjonsgrad menes kompensasjonsgrad etter skatt. Figuren viser at kompensasjonsgraden er høyest for dem med lave inntekter (noe som i hovedsak skyldes minsteytelsen på 1,8 G), at barnetillegget øker den reelle kompensasjonsgraden, at progressiviteten i skattesystemet øker kompensasjonsgraden etter at skatt er trukket fra og at kompensasjonsgraden faller for inntekter over 6G (skyldes taket i beregningsgrunnlaget). Tidligere arbeidsinntekt er i alle figurene og tabellene i kapitlet målt i antall G. Tabell 8.1 viser gjennomsnittlig G for 2006.

Figur 8.1 B viser den reelle kompensasjonsgraden for personer som mottar tidsbegrenset uførestønad. Figuren viser det samme mønsteret som for dagpenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger – kompensasjonsgraden er høyere jo lavere tidligere arbeidsinntekt er og jo flere barn vedkommende har. I motsetning til øvrige midlertidige ytelser er barnetillegget behovsprøvd for tidsbegrenset uførestønad i tillegg til at det også er enkelte særskilte skatteregler. Begge disse forholdene øker kompensasjonsgraden betraktelig, særlig for personer med lave inntekter, sammenlignet med dagpenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Summen av livsoppholdsytelsen, tilleggsstønader og skattefordeler kan bli nær og i noen tilfeller til dels betydelig høyere enn tidligere arbeidsinntekt. Eventuell uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger og bostøtte vil ytterligere kunne øke den reelle kompensasjonsgraden, jf. hhv. avsnitt 8.3.5 og 8.3.7. Kostnadskompenserende tiltak ved aktivisering, som attføringsstønader, vil også kunne påvirke kompensasjonsgraden sammenliknet med å være i inntektsgivende arbeid, jf. avsnitt 8.3.8.

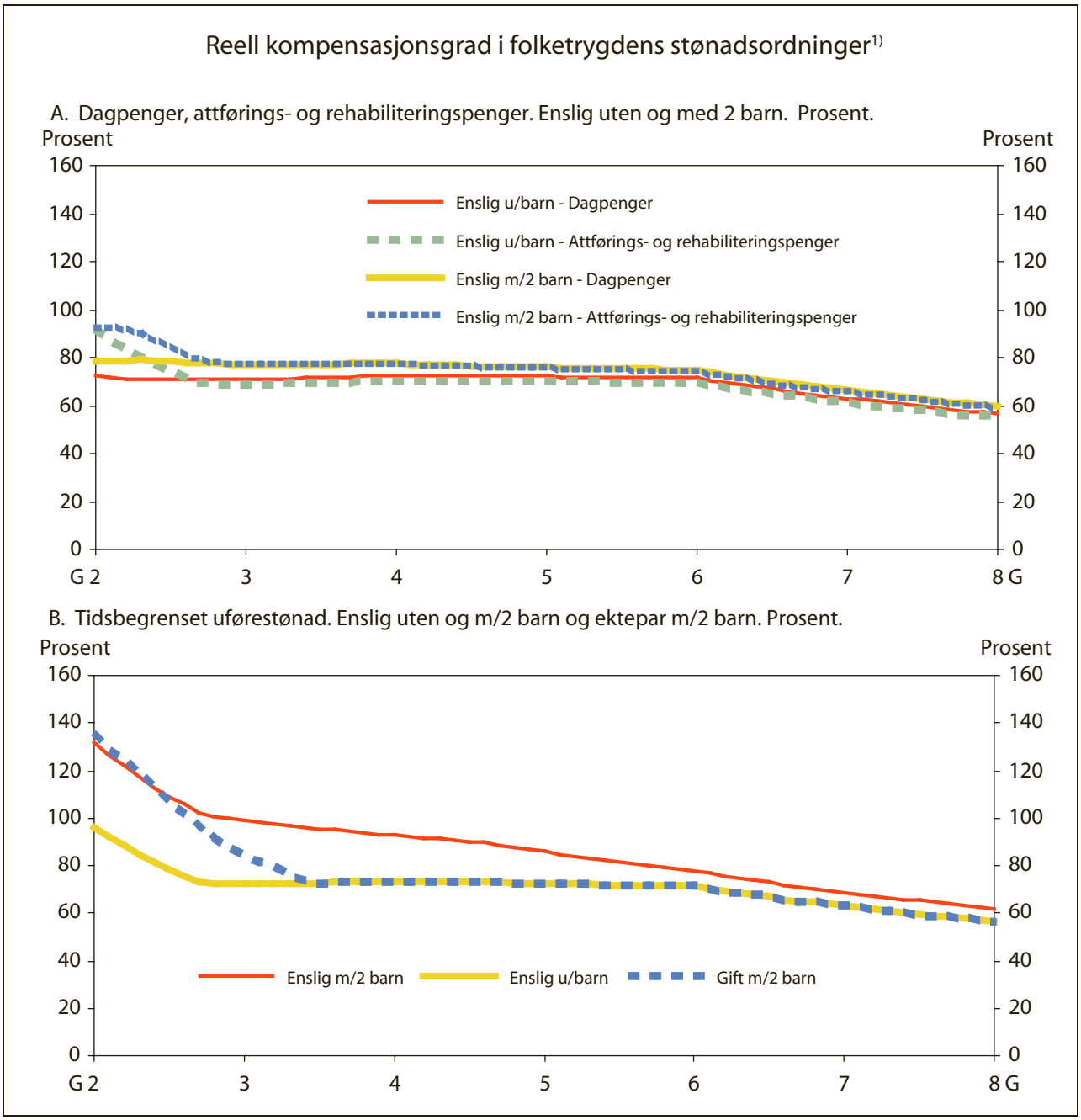
Figur 8.2 viser hvordan den reelle kompensasjonsgraden endres hvis friinntekten i uføreytelsene blir fullt utnyttet. Mottakere av uføreytelser kan ha arbeidsinntekt (friinntekt) opp til 1G (62 161 kroner[11]) ved siden av uføreytelsen, uten at dette fører til avkorting. Ifølge Fevang et al. (2005)[12] hadde om lag en fjerdedel av de som var helt uførepensjonerte i 2000 arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen. 60 prosent av disse (23 000 personer) hadde relativt lav inntekt ved siden av uførepensjonen, under 20 000 kroner, 21 prosent (8000 personer) hadde inntekt mellom 20 000 og 40 000 kroner, mens 17 prosent (7200 personer) hadde inntekt over 40 000 kroner ved siden av uførepensjonen.

Figur 8.2 viser at disponibel inntekt for de med lavest inntekt som yrkesaktiv vil øke betydelig når de går fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad og samtidig utnytter friinntekten. Adgangen til friinntekt inntrer etter et år. For personer med middels inntekt (5G eller omlag 310 000 kroner) som yrkesaktiv, vil disponibel inntekt reduseres med 5-15 prosent når de går fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad, avhengig av ytelse og antall barn. Dette utgjør i størrelsesorden 15 000-40 000 kroner i dette eksemplet. Eventuelle ytelser fra tjenestepensjoner og forsikringsselskaper kommer i tillegg til dette, jf. avsnitt 8.3.5. For noen vil dette kunne føre til at den disponible inntekten som

[10] Alle beregningene er gjort med 2006 regler. Gjennomsnittlig G for 2006 er 62 161 kroner. I tabellene er også svært lave nivå på tidligere arbeidsinntekt tatt med. Disse vil som regel kun være relevante for deltidsansatte som ikke mottar en alternativ ytelse. I følge bl.a. AKU-tall er det en del kvinner med og uten barn (enslige og gifte) som kun jobber deltid, og eksemplene antas å kunne være representative for denne gruppen.

[11] Gjennomsnittlig G for 2006

[12] Elisabeth Fevang, Morten Nordberg og Knut Røed: Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, Rapport fra Frisch-senteret desember 2005



Figur 8.1 Reell kompensasjonsgrad i de ulike folketrygdytelsene ved ulike inntektsnivåer. Ulike typehusholdninger. Prosent av tidligere inntekt.

[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

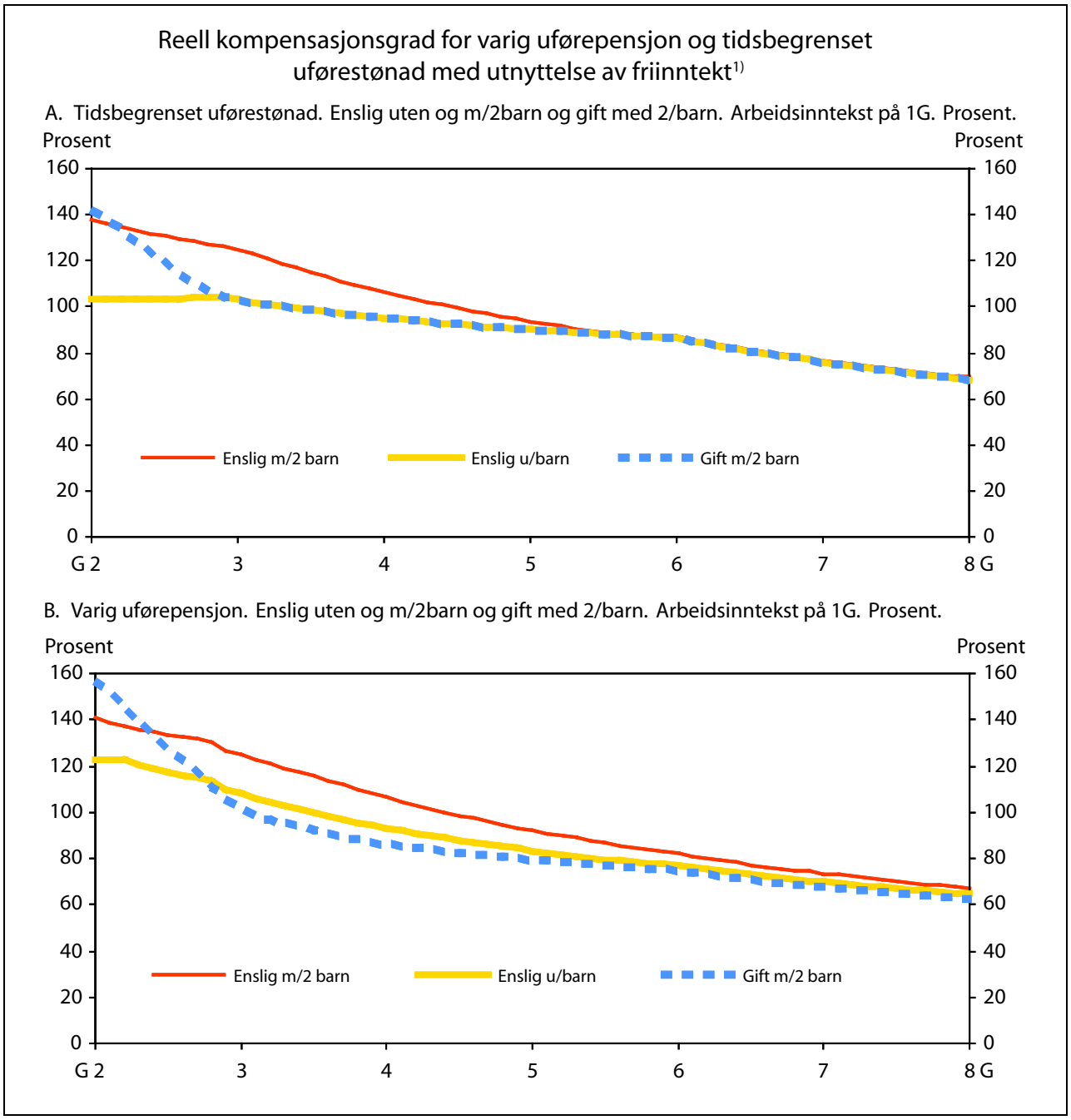
Kilde: Finansdepartementet.

ufør vil være lik eller større enn den disponible inntekten som yrkesaktiv.

8.3.5 Betydningen av tjenestepensjonsordninger

Om lag halvparten av norske arbeidstakere er dekket av tjenestepensjonsordninger som inkluderer uførepensjon. Dette gjelder alle offentlige ansatte, samt en viss andel av ansatte i privat sektor. Antallet personer med rett til uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger i privat sektor vil trolig øke i årene framover som følge av innføringen av obligatorisk tjenestepensjon (OTP) fra 1. januar 2006.[13]

[13] Det er imidlertid ikke obligatorisk med uførepensjon som del av tjenestepensjonsordningen (men det er obligatorisk premiefritak ved uførhet).



Figur 8.2 Reell kompensasjonsgrad med tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon ved ulik pensjonsgivende inntekt. Ulike typehusholdninger med 1 G i arbeidsinntekt. Prosent av tidligere inntekt.

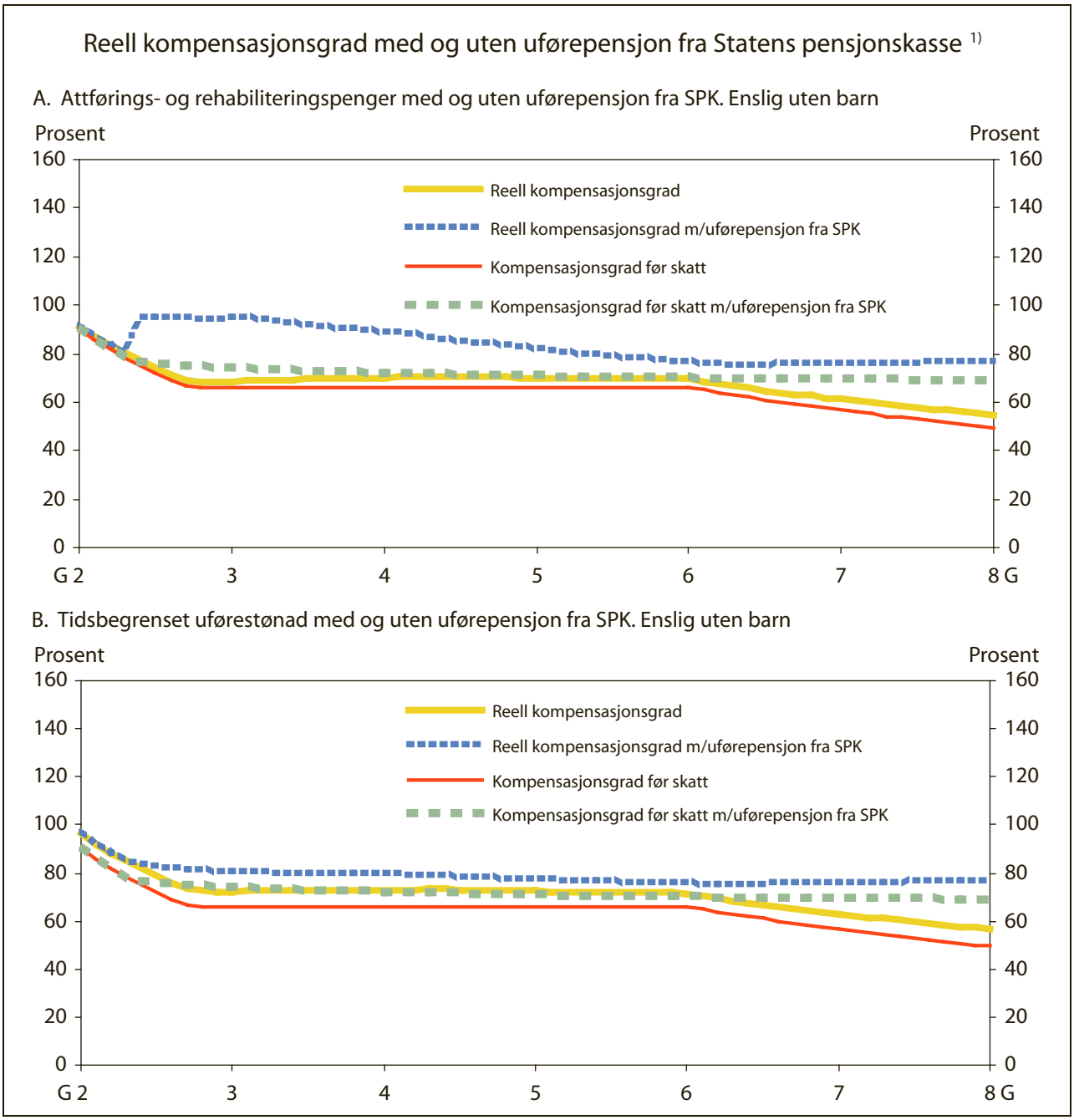
[1] Figuren har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

Kilde: Finansdepartementet.

Den reelle kompensasjonsgraden for personer (enslige uten barn) som mottar rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad og samtidig mottar uførepensjon fra tjenestepensjonsordning, vil kunne være høy for store grupper, se figur 8.3.

Dette er forsikringsordninger hvor mottakeren har bidratt med premie for å kunne heve kompensasjonsgraden. Blant ansatte i privat sektor som har uføredekning i tjenestepensjonsordning er det stor variasjon i ytelsene.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett har Stortinget vedtatt at det fra 2007 ikke skal være mulig for nye mottakere av attførings- eller rehabiliteringspenger å få rett til skattebegrensningsregelen og særfradrag ved samtidig mottak av uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger. Fra 2007 vil derfor reell kompensasjonsgrad i

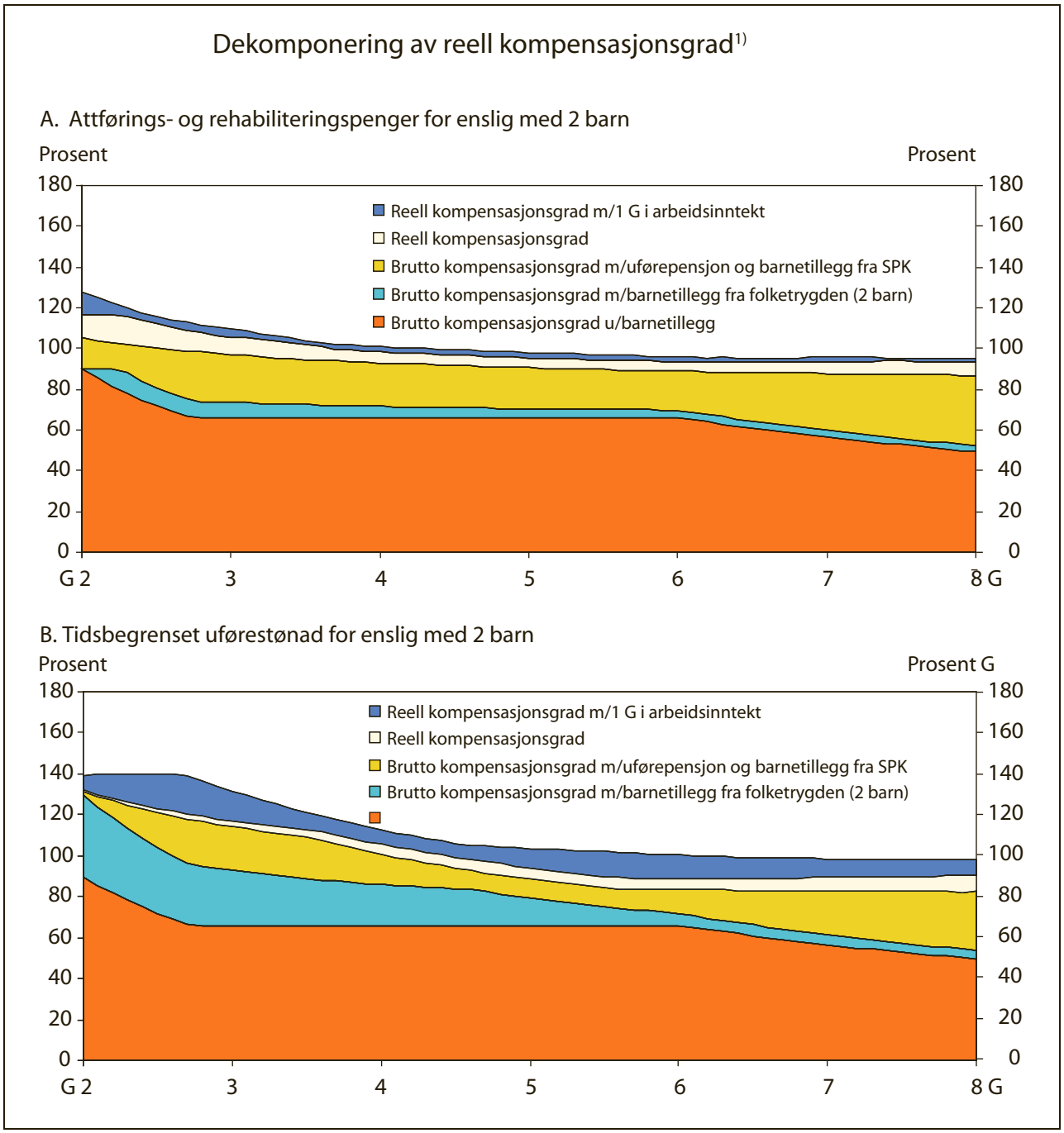


Figur 8.3 Reell kompensasjonsgrad for ulike ytelser med og uten supplerende uførepensjon fra Statens Pensjonskasse. Enslig uten barn. Prosent av tidligere inntekt.

[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.
Kilde: Finansdepartementet.

kombinasjon med tjenestepensjon reduseres i forhold til illustrasjonen i figur 8.3.

For enslige forsørgere med tidsbegrenset uførestønad kan barnetillegget være relativt høyt i forhold til tidligere inntekt. Dette bidrar til at den samlede reelle kompensasjonsgraden kan bli svært høy for enslige forsørgere, se figur 8.4.



Figur 8.4 Kompensasjonsgrad før og etter skatt (reell) med barnetillegg og uførepensjon fra SPK. Enslig forsørger med 2 barn. Prosent av tidligere inntekt.

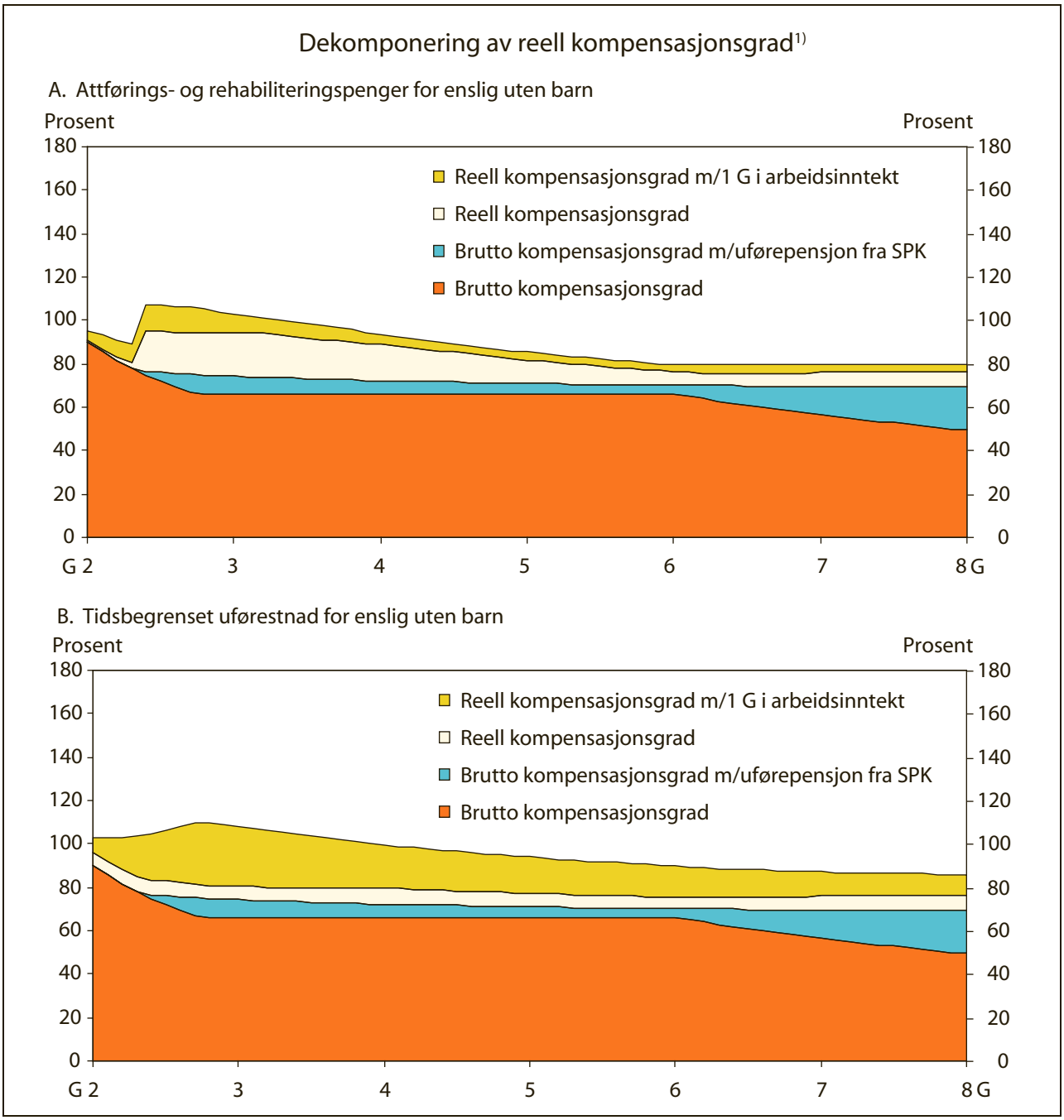
[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 8.5 viser den tilsvarende reelle kompensasjonsgraden for attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad som i figur 8.4, men for enslige uten barn. Disse vil også kunne ha en høy reell kompensasjonsgrad, selv for relativt høye inntektsgrunnlag.

8.3.6 Fordeling av populasjonen på de ulike typeeksemplene

Figurene 8.2 til 8.5 viser hvordan regelverket for livsoppholdsytelsene, skatt og andre tilleggsytelser påvirker kompensasjonsgraden for personer i ulike husholdningskategorier og på ulike inntektsnivåer. Tabell 8.2 viser at rundt en tredel av



Figur 8.5 Kompensasjonsgrad før og etter skatt (reell) med uførepensjon fra SPK og ytelser fra folketrygden. Enslig uten barn. Prosent av tidligere inntekt.

[1] Alle figurene tar utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

Kilde: Finansdepartementet.

mottakerne av midlertidige folketrygdytelser hadde en inntekt som yrkesaktiv som lå under 3,5G (om lag 220 000 kroner). Mellom 50-60 prosent hadde en inntekt under 4,5G (om lag 280 000 kroner).

Tabell 8.2 viser også at 40-45 prosent av mottakerne av midlertidige folketrygdytelser mottar barnetillegg. Dette er personer som er relativt unge og gjennomgående har mange potensielle yrkesaktive år framfor seg.

Tabell 8.2 Stønadsmottakere på ulike ytelser fordelt etter inntekt og husholdningstype ved utgangen av 2004. Andeler.[1]

Sykepenger

Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	56	20	25
0.01-2.5	13	8	2	3
2.51-3.5	14	8	3	4
3.51-4.5	25	14	5	6
4.51-5.5	25	14	5	6
5.51 og over	23	12	4	6

Dagpenger

Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	58	19	23
0.01-2.5	12	8	2	2
2.51-3.5	22	13	4	5
3.51-4.5	24	13	5	6
4.51-5.5	21	12	4	5
5.51 og over	21	12	4	5

Rehabiliteringspenger

Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	57	18	25
0.01-2.5	23	13	4	7
2.51-3.5	9	5	2	3
3.51-4.5	20	11	4	5
4.51-5.5	21	12	4	5
5.51 og over	27	16	5	6

Attføringspenger

Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	59	17	24
0.01-2.5	3	3	0	0
2.51-3.5	36	20	6	9
3.51-4.5	23	15	4	5
4.51-5.5	19	11	3	4
5.51 og over	19	10	4	5

Tidsbegrenset uførestønad

Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	54	20	26
0.01-2.5	19	7	4	7
2.51-3.5	9	4	2	3
3.51-4.5	26	16	5	6
4.51-5.5	22	13	4	5
5.51 og over	24	14	5	5

Tabell 8.2 Stønadsmottakere på ulike ytelser fordelt etter inntekt og husholdningstype ved utgangen av 2004. Andeler.[1]

Hele befolkningen mellom 18 og 66 år				
Inntekt i G	I alt	Ingen barn	1 barn	2 barn +
I alt	100	60	16	24
0.01-2.5	33	25	3	5
2.51-3.5	9	5	2	3
3.51-4.5	12	7	2	3
4.51-5.5	15	8	3	4
5.51 og over	31	15	6	9

[1] Inntekten som er målt i første kolonne er for alle ytelsene inntekten som har ligget til grunn for utmåling av ytelsen (beregningsgrunnlaget). Alle disse inntektsstørrelsene er hentet fra RTVs og Aetats registre. Fordelingen av befolkningen i yrkesaktiv alder etter inntekt er basert på inntektsdata for 2004 fra Skattedirektoratet. En har i denne tabellen slått personer uten inntekt sammen med personer med inntekt mellom 0G – 2,5 G. I alle tabellene inneholder øverste inntektskategori (5,51G og over) alle med inntekt over 5,51 G. Husholdningskategorien 2 barn + inneholder alle husholdninger som har to eller flere barn.

Kilde: Finansdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat.

8.3.7 Virkningen av bostøtte

Formålet med den behovsprøvde bostøtten er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister, barnefamilier og andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne.

Det er lite forskning om sammenhengen mellom bostøtte og arbeidsdeltakelse. En analyse utført på data om barnefamilier som mottok bostøtte fant ikke indikasjoner på at bostøtten negativt påvirket deres økonomiske insentiver til å arbeide. Så mange som 30 prosent av denne mottakergruppen gikk årlig ut av bostøtten i perioden 1995 og 2003, og mindre enn 5 prosent av de som fikk bostøtte i 1995 fikk fortsatt bostøtte i 2003[14]. Funnene i denne undersøkelsen gir en indikasjon på at det ikke foreligger noen vesentlig innlåsingseffekt på grunn av bostøtten, og at bostøtten bidrar til å trygge boligsituasjonen i en periode hvor husstanden har lav inntekt og høye boutgifter. Karrieremuligheter og andre økonomiske insentiver enn statlig bostøtte er sannsynligvis langt viktigere for å forklare barnefamiliers atferd på arbeidsmarkedet.

En stønadsmottaker og en yrkesaktiv uten barn med nøyaktig samme disponible inntekt vil i en del tilfeller bli behandlet forskjellig mht. bostøtte – stønadsmottakeren vil kunne få bostøtte mens den yrkesaktive ikke vil kunne få dette. Det er endringen i status fra å være lønnsmottaker til å være stønadsmottaker som utløser en mulig rett til bostøtte og ikke husstandens disponible inntekt.

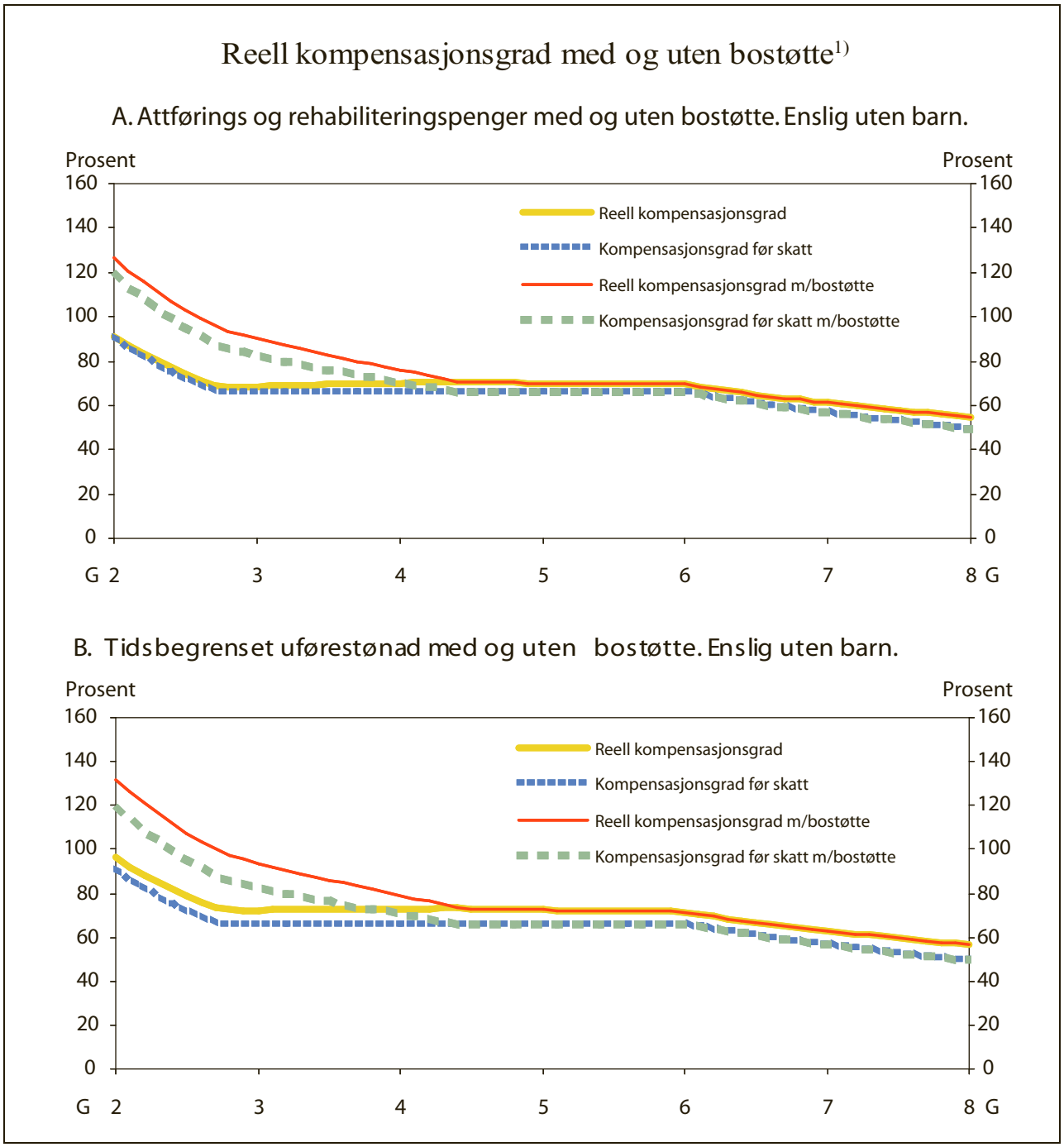
Figur 8.6 viser en beregning for en enslig uten barn bosatt i Oslo for ulike ytelser. Beregningene er gjort med utgangspunkt i en månedlig utgift til bolig på 6000 kroner uten utgifter til lys og varme (72 000 kroner i året). Som figurene illustrerer innebærer rett til bostøtte en betydelig økning i den reelle kompensasjonsgraden. Siden bostøtten er behovsprøvd, betyr det at utslagene er størst for de med lavest inntektsgrunnlag.

8.3.8 Attføringsstønader

Personer som deltar på attføringstiltak mottar attføringspenger for å dekke livsoppholdet. I tillegg kan de også motta ulike attføringsstønader som helt eller delvis skal dekke utgifter de påføres på grunn av deltakelse i tiltak, jf. avsnitt 7.2.3.

Noen av attføringsstønadene dekker utgifter som vedkommende trolig også ville hatt som yrkesaktiv – for eksempel daglige reisekostnader (til og fra jobb) og barnetilsyn. For mange innebærer dermed overgangen fra yrkesaktivitet til attføring at enkelte utgifter som tidligere måtte dekkes av ordinær lønn, helt eller delvis blir dekket av særskilte stønadsordninger. Dette bidrar til å øke den reelle kompensasjonsgraden. Ytelsene faller bort når attføringstiltaket er over, noe som i realiteten begrenser betydningen av at attføringsstønaden øker kompensasjonsgraden. Derimot vil attføringsstønaden kunne gjøre det mulig for enkelte å gjennomføre et attføringsopplegg.

[14] Viggo Nordvik & Per Åhrén: The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case i European Journal of Housing Policy, 2005, Vol.5, No. 2, side 131-146.

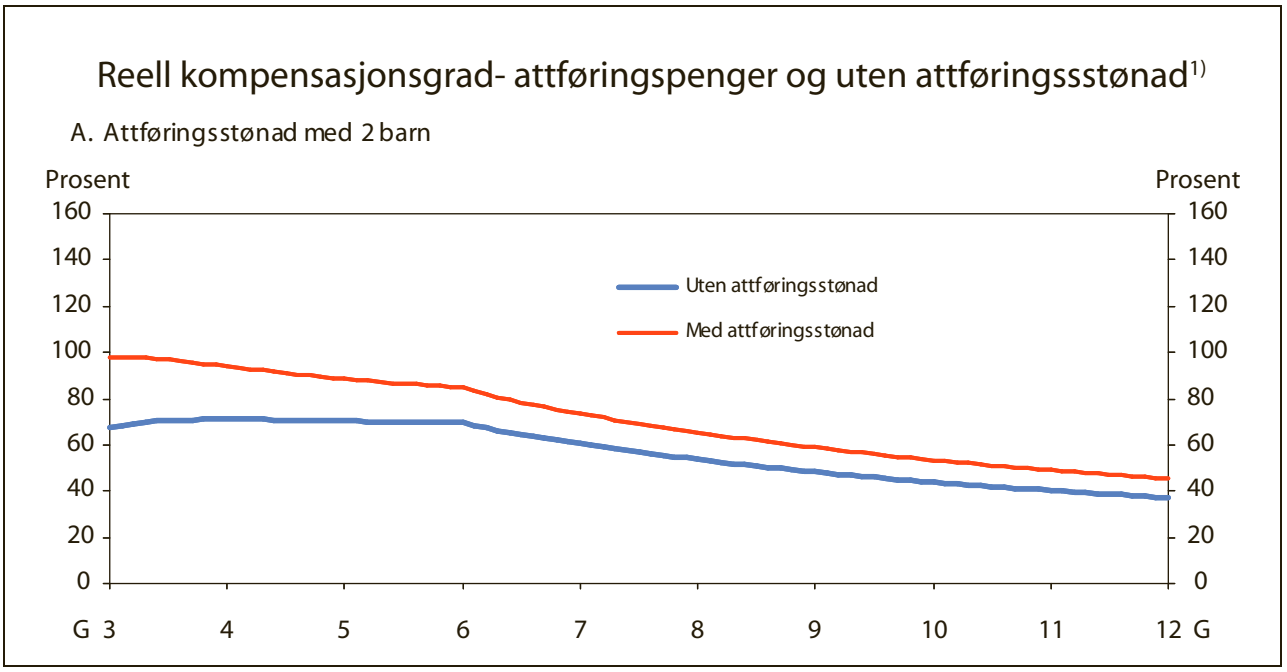


Figur 8.6 Kompensasjonsgrad før og etter skatt (reell) for ulike ytelser med og uten statlig bostøtte. Enslig uten barn. Prosent av tidligere inntekt.

[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 8.7 illustrerer reell kompensasjonsgrad for personer med 2 barn som mottar attføringspenger, med og uten attføringsstønad for barnetilsyn og reisekostnader. Beregningene i figuren avviker fra øvrige beregninger knyttet til attføringspenger, ved at også faktiske reisekostnader og barnehagekostnader knyttet til å være i arbeid eller på attføring er inkludert. Skatteberegningen tar også hensyn til foreldrefradraget for dokumenterte kostnader til barnetilsyn. Figuren viser at attføringsstønader kan bidra til en reell økning i kompensasjonsgraden for mottakere av attføringspenger. Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsetaten, var det om lag 68 000 mottakere av attførings-



Figur 8.7 Kompensasjonsgrad før og etter skatt (reell)[2] for attføringspenger med og uten attføringsstønad.[3] Prosent

[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

[2] I beregningene er det lagt til grunn en årlig barnehagekostnad på 42 075 for 2 barn (inkludert søskenmoderasjon for barn nummer 2). I tillegg er det antatt at de årlige reisekostnadene utgjør 4810 kroner, noe som tilsvarer månedskort med studentmoderasjon med kollektivtransport i Oslo i 11 måneder.

[3] Det er lagt til grunn en beregnet attføringsstønad på til sammen 31 200 kroner for 2 barn for barnetilsyn og 4810 kroner for reisekostnader.

Kilde: Finansdepartementet.

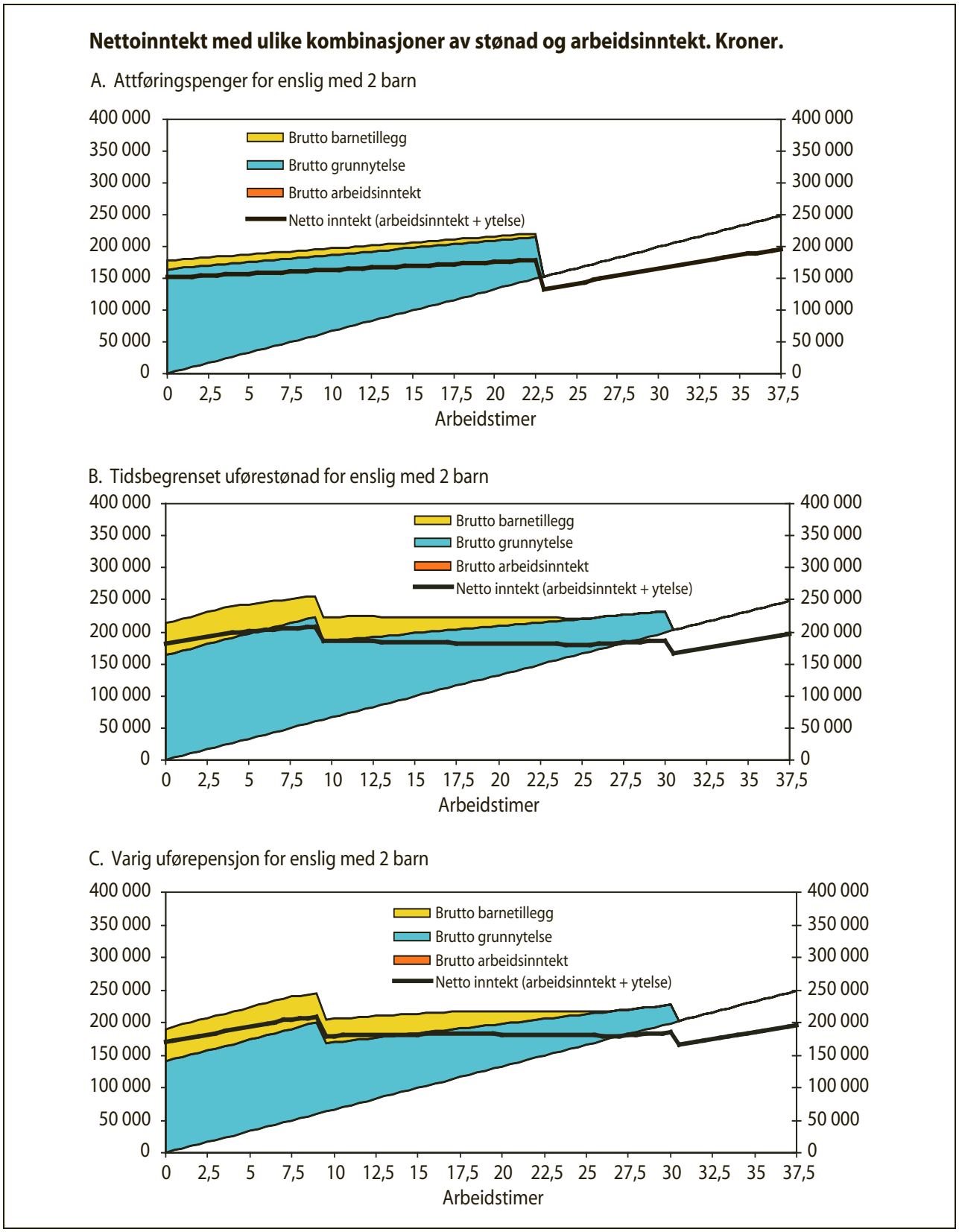
penger i 2005. Av disse hadde om lag 28 000 ett eller flere barn.

8.3.9 Insentivene til å øke arbeidsinnsatsen

Personer på ulike helserelaterte ytelser vil ha ulik mulighet til å arbeide. En måte å måle de økonomiske insentivene knyttet til å utnytte denne arbeidsevnen er hva som skjer med den disponible inntekten til en stønadsmottaker når vedkommende begynner å arbeide, samtidig som hun/han mottar en trygdeytelse. Figur 8.8 illustrerer hvordan disponibel inntekt utvikler seg etter hvert som vedkommende øker sin arbeidsinnsats. Disponibel inntekt inkluderer alle bruttoinntekter fratrukket skatt. Figuren viser også utviklingen i brutto arbeidsinntekt, grunnytelser og barnetillegg. Brutto- og nettoinntekten, dvs. fra både trygd og arbeid, er målt langs den vertikale aksen mens arbeidstimer er målt langs den horisontale aksen. Eksemplet tar utgangspunkt i en stønadsmottaker som tidligere har hatt en inntekt som yrkesaktiv på 4 G (knapt 250 000 kroner). Vedkommende har i utgangspunktet ingen arbeidstimer. Når vedkommende begynner å arbeide samtidig som hun eller han mottar trygdeytelse skjer to ting: i) hun-/han øker sin inntekt fra arbeid (fratrukket skatt) og ii) trygdeytelsen avkortes etter hvert som antall arbeidstimer øker. Det forutsettes i beregningene at denne arbeidsinntekten er lik inntektsgrunnlaget. Skattereglene, avkortings- og friinntektsreglene avgjør hvordan den samlede nettoinntekten utvikler seg når arbeidsinnsatsen øker.

Figur 8.8 A viser at det for en attføringspengemottaker er mer lønnsomt å øke sin arbeidsinntekt enn for mottakere at tidsbegrenset uførestønad. Figuren viser imidlertid at det også for denne ytelsen oppstår et fall i nettoinntekten når vedkommende oppnår en stillingsprosent på over 60 prosent og ytelsen i sin helhet faller bort.

Figur 8.8 B viser at nettoinntekten for en person som mottar tidsbegrenset uførestønad øker opp til friinntektsgrensen på 1 G, men at bortfall av ytelse når arbeidsinntekten overstiger friinntekten (pga. revurdering av uføregraden), fører til et kraftig fall i nettoinntekten. I tillegg vil det også oppstå et fall i nettoinntekten når vedkommende



Figur 8.8 Brutto og netto inntekt med ulike kombinasjoner av trygdeytelser og arbeidsinntekt. Enslig med 2 barn. Arbeidstimer.

[1] Alle figurene har tatt utgangspunkt i pensjonsgivende (brutto) inntekt som yrkesaktiv målt i G.

[2] Beregningen her tar utgangspunkt i en normalarbeidstid på 37,5 timer per. uke, og at arbeidsinntekten er lik inntektsgrunnlaget satt til 4 G per år som tilsvarer 129 kr per time.

Kilde: Finansdepartementet.

oppnår en stillingsprosent på over 80 prosent og ytelsen i sin helhet faller bort. Det er først hvis stønadsmottakeren oppnår en arbeidsinntekt betydelig over sin tidligere inntekt som yrkesaktiv (4 G) at nettoinntekten overstiger nivået før friinntektsgrensen blir nådd. Figurene viser at den effektive skattesatsen ved å øke arbeidsinnsatsen ofte vil være over 100 prosent. (dvs. at nettoinntekten faller ved økt arbeidsinnsats), slik at det blir svake økonomiske insentiver for personer som mottar tidsbegrenset uførestønad til å øke arbeidsinnsatsen i særlig grad. Disse insentivene blir enda svakere dersom vedkommende mottar uføreytelser fra tjenestepensjonsordninger i tillegg til tidsbegrenset uførestønad.

8.4 Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å beskrive økonomiske insentiver i enkelte inntektssikringsordninger. Ytelsene skal sikre inntekt og kompensere for merutgifter når arbeidsinntekten faller bort. Samtidig er det viktig at ordningene ikke utformes slik at de reduserer arbeidstakeres og trygdemottakeres motivasjon til å søke seg mot arbeid framfor trygd. Ytelsen skal balansere disse to hensynene. Hensynet til «riktige» økonomiske insentiver tilsier at de ulike ytelsene i kombinasjon med skattesystemet, bør utformes slik at det alltid lønner seg for den enkelte å være i inntektsgivende arbeid framfor å motta ulike former for offentlige velferdsytelser.

Når en vurderer hvordan ytelsene påvirker insentivene til å arbeide, er det ikke bare hovedytelsen fra folketrygden som har betydning. Ulike tilleggsytelser, friinntektsordninger, skattefordeler, tjenestepensjonsytelser og uføreforsikringer påvirker også hvor stor økonomisk betydning det har for den enkelte å gå fra arbeid til trygd. Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at når en tar hensyn til samspillet mellom livsoppholdsytelser, tilleggsytelser og skattesystem på kort sikt, kan den økonomiske gevinsten av å arbeide framfor å motta trygd isolert sett være liten, spesielt for personer med lave og middels inntekter. Dette vil kunne gi opphav til såkalte stønadsfeller, dvs. at uheldige økonomiske insentiver på kort sikt bidrar til at personer forblir på et relativt lavt inntektsnivå også på lengre sikt, selv om de har potensial til å øke inntekten over tid gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. I vurderingen av insentivene er det også viktig å ta hensyn til hvor lenge den enkelte kan motta ytelsen. De økonomiske insentivene vil spille en mindre rolle i korte, avgrensede stønadsløp.

Samtidig er det også viktig å understreke at økonomiske insentiver i det samlede skatte-, pensjons- og overføringssystemet bare er ett av flere elementer som påvirker mulighetene og motivasjonen til å stå i arbeid. Helsesituasjon, personlig økonomi, preferanser i forhold til fritid, familiære forhold, yrkes- og utdanningsløp og forhold på arbeidsplassen er noen av de andre forholdene som er med på å påvirke den enkeltes valg.

Arbeidsgivernes behov for arbeidskraft og villighet til å beholde eller ansette personer som mottar trygd er viktig. Deres mulighet til å støte ut enkelte arbeidstakere og dermed velte kostnader over på staten, arbeids- og velferdsmyndighetenes evne til å gi relevante tilbud og stille krav til deltakelse, samt legens/helsevesenets utøvelse av rollene som behandler og portvakt til trygdesystemet er videre viktige forhold som påvirker den enkeltes muligheter. Ofte vil det være et samspill av flere av disse faktorene og mellom flere aktører som forklarer prosessene som leder personer fra arbeidslivet og over til trygd.

9 Aktuelle utviklingstrekk og reformer i andre land

9.1 Sysselsetting, arbeidsledighet og yrkespassivitet

Sysselsettingen i OECD-området, målt som andelen av befolkningen i aldersgruppen 15-64 år som er i arbeid, varierer betydelig mellom land, fra under 50 prosent i Tyrkia til over 80 prosent på Island. Sysselsettingen for menn ligger høyere enn sysselsettingen for kvinner i alle land, selv om denne forskjellen har blitt mindre de siste årene, jf. figur 9.1. Det er en klar tendens til at forskjellen i sysselsetting mellom menn og kvinner er størst i de landene hvor sysselsettingsnivået i gjennomsnitt ligger relativt lavt. Således er forskjellen i sysselsettingsraten mellom menn og kvinner nær 25 prosentpoeng i de ti landene som har lavest sysselsetting, mens den er 10 prosentpoeng i de ti landene med høyest sysselsetting.

Sysselsettingen i Norge er blant de høyeste i OECD med over 75 prosent, mot et gjennomsnitt i OECD-Europa på 61,9 prosent i 2005[1]. Årsaken er at vi har høy sysselsetting blant kvinner og eldre. Bare Island har høyere sysselsetting blant kvinner, og i aldersgruppen 55-64 år har kun Island og Sverige et høyere sysselsettingsnivå[2]. Sysselsettingen blant menn i Norge er ikke spesielt høy i internasjonal sammenheng og ligger i aldersgruppen 25-54 år like under OECD-gjennomsnittet. Som følge av en høy sysselsettingsrate blant kvinner og en mer moderat sysselsettingsrate blant menn er Norge blant de landene med minst forskjeller i sysselsettingsrate mellom kjønnene. Bare Sverige og Finland har mindre kjønnsforskjeller.

Selv om yrkesdeltakelsen er høy i Norge, så er den årlige gjennomsnittlig arbeidstiden per ansatt lav i et internasjonalt perspektiv. Blant OECD-landene er det kun i Nederland at gjennomsnittlig arbeidstid per ansatt er lavere enn i Norge, målt som faktisk arbeidede timer per år. Variasjon mellom land i årlig gjennomsnittlig arbeidede timer per ansatt forklares hovedsakelig av forskjeller i gjennomsnittlig arbeidstid per uke samt antall feriedager og helligdager. I Norge og Sverige bidrar sykefravær og foreldrepermisjon til en betydelig reduksjon i årlig gjennomsnittlig arbeidstid per ansatt[3].

Også arbeidsledigheten varierer betydelig mellom OECD-landene, fra 2,7 prosent i Island til 18 prosent i Polen i 2005. Arbeidsledigheten i Norge ligger om lag på halvparten av gjennomsnittet i OECD-Europa.

Det er ingen entydig sammenheng mellom arbeidsledighet og yrkespassivitet. Figur 9.2 viser arbeidsledighetsrate og andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som ikke inngår i arbeidsstyrken (dvs. som ikke er sysselsatt eller er arbeidsledig). Noen land som Island, Sveits, Norge, Nederland og Storbritannia kombinerer lav arbeidsledighet med lav yrkespassivitet. Dette er land med høy sysselsetting og relativt liten arbeidskraftsreserve. Andre land som Irland og Ungarn har lav arbeidsledighet og relativt høy yrkespassivitet. Disse landene har en stor arbeidskraftsreserve utenfor arbeidsmarkedet. Frankrike, Tyskland, Spania og Slovakia er en gruppe land som kombinerer relativt høy arbeidsledighet med lavere yrkespassivitet enn gjennomsnittet i OECD-Europa. I disse landene er arbeidskraftsreserven særlig å finne blant de arbeidsledige. En fjerde gruppe land som Hellas, Tyrkia og Polen har både høy arbeidsledighet og høy yrkespassivitet. Her finnes arbeidskraftsreserven både i og utenfor arbeidsmarkedet.

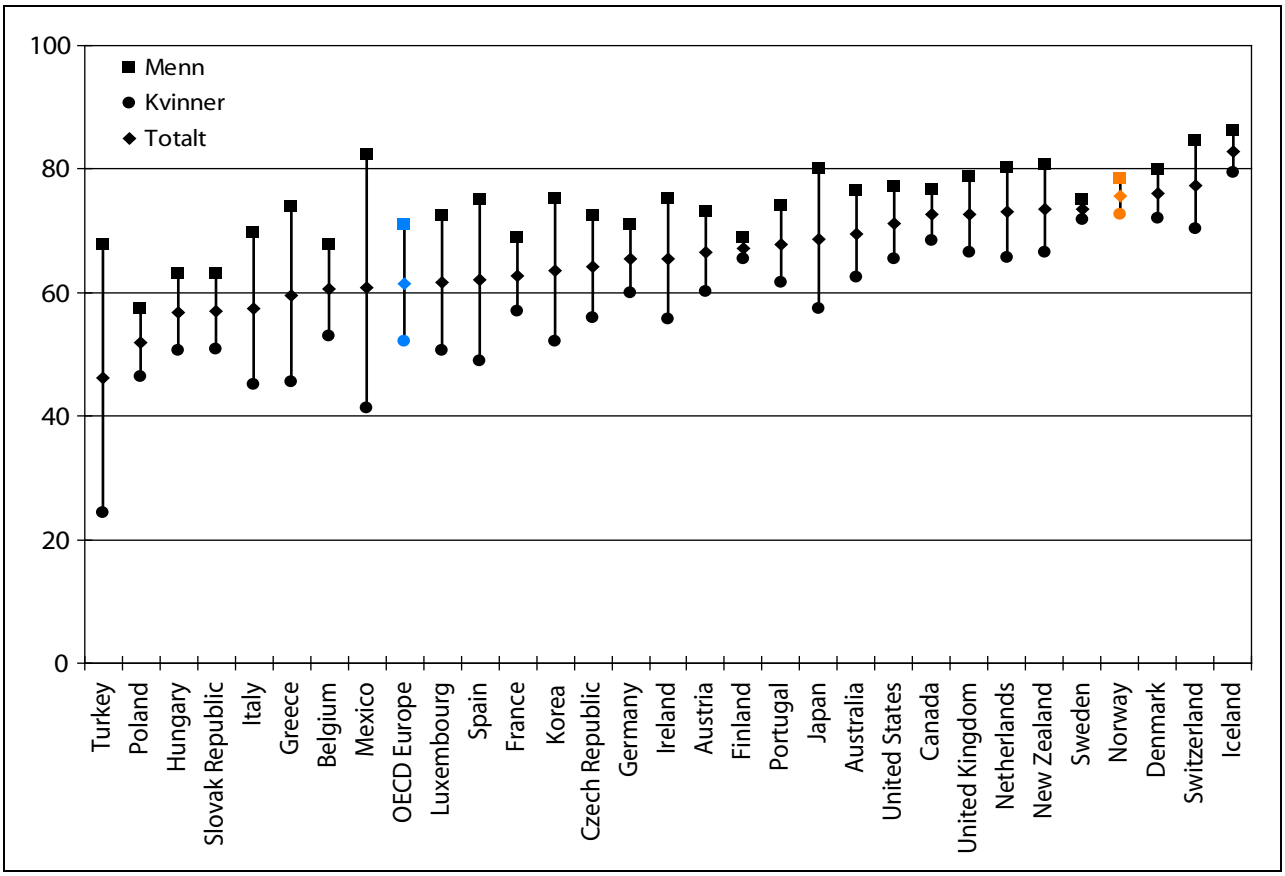
I forbindelse med det europeiske året for funksjonshemmede i 2003 ble det gjort en tilleggsundersøkelse til arbeidskraftsundersøkelsen (mai 2002) om helseproblemer, funksjonshemminger og sysselsetting blant funksjonshemmede. Denne undersøkelsen viser at Norge ligger på gjennomsnittet for EU15 når det gjelder andel personer som oppgir at de har langtids helseproblem eller funksjonshemming[4]. I Norge er andelen lavere enn blant annet Sverige, Danmark og Finland,

[1] Yrkesaktiv alder regnes i OECD som aldersgruppen 15-64 år, men i denne sammenheng 16-64 år for norske data. Fra 2006 regnes yrkesaktiv alder fra 15 år også i den norske arbeidskraftsundersøkelsen. I Norge regnes yrkesaktiv alder opp til 74 år dersom ikke annet er oppgitt. I Norge var det 4. kvartal 2005 en sysselsetting på 69,4 prosent av befolkningen i aldersgruppen 16-74 år.

[2] St.meld nr. 6 (2006-2007): *«Om seniorpolitikk. Seniorane - ein viktig ressurs i norsk arbeidsliv»*

[3] OECD: *Employment Outlook 2006*

[4] EU15 viser til de 15 medlemslandene i EU før utvidelsen i 2004.



Figur 9.1 Sysselsetting i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder i OECD-landene*, i alt og etter kjønn. Rangert etter sysselsettingen i alt, 2004

* Yrkesaktiv alder regnes her som aldersgruppen 15-64 år for OECD, men 16-64 år for norske data.
Kilde: OECD Employment Outlook 2005

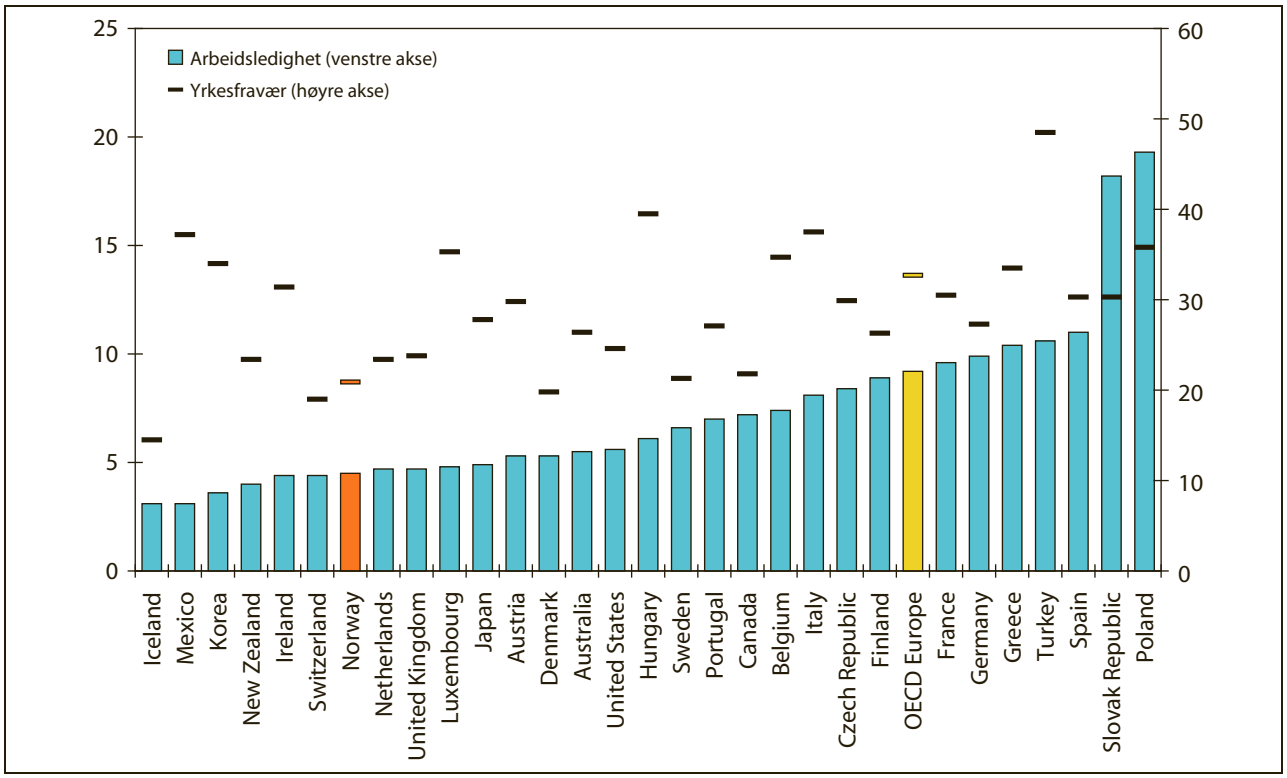
Storbritannia og Nederland. Et utvalg av land som inngår i undersøkelsen er vist i figur 9.3. Tall fra OECD[5] bekrefter bildet av at Norge ikke avviker nevneverdig fra et europeisk gjennomsnitt når det gjelder selvrapportert helsetilstand. Det må imidlertid tas forbehold om at spørsmålene kan ha blitt oppfattet ulikt etter oversettelse til ulike språk, og svarene kan også avspeile kulturelle forskjeller[6].

Til tross for at studier viser at Norge ikke avviker nevneverdig fra et europeisk gjennomsnitt når det gjelder selvrapportert helsetilstand, så er sykefraværet i Norge noe av det høyeste i Europa (fig. 9.4). Dette danner bakgrunn for at Norge, sammen med Polen og Sveits, er med i første gruppe land for OECDs gjennomgang av politikken som gjelder sykefravær, rehabilitering, attføring og uførhet i OECD-land[7].

[5] OECD. *«Transforming disability into ability.»* Paris, 2003.

[6] For en diskusjon om sammenlignbarheten til paneldata fra ulike land, se boks 3.1 i OECD. *«Transforming disability into ability.»* Paris, 2003.

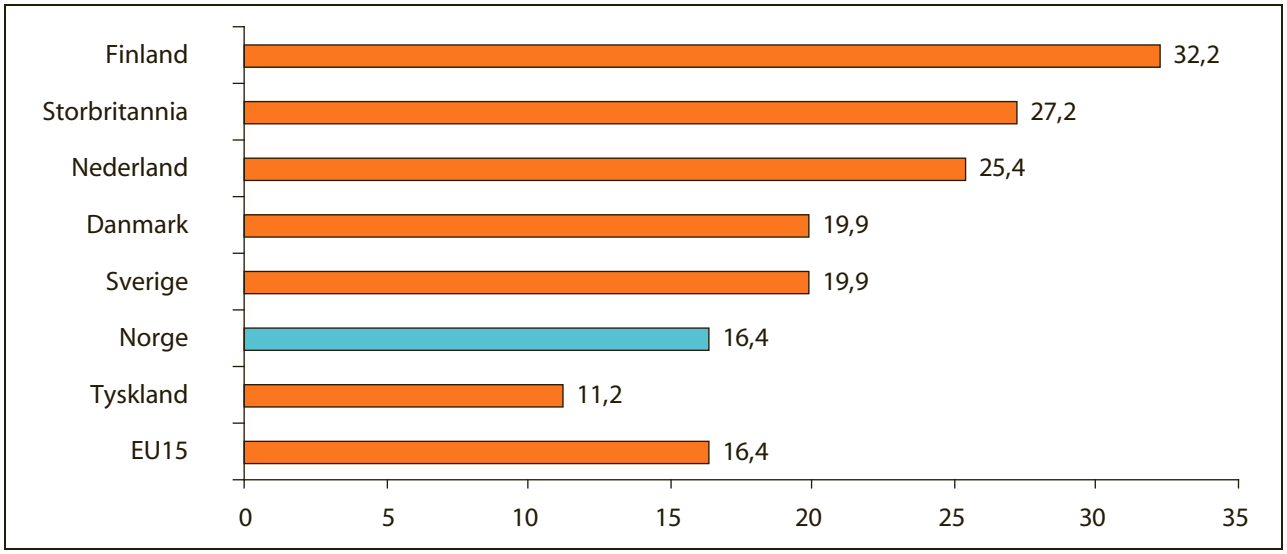
[7] OECD: *«Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers (Vol. 1); Norway, Poland and Switzerland.»* Paris, 2006



Figur 9.2 Arbeidsledighet og yrkespassivitet i OECD-landene 2004*

* Arbeidsledighet regnes i prosent av arbeidsstyrken, yrkespassivitet regnes som den del av befolkningen i yrkesaktiv alder som ikke deltar i arbeidsstyrken.

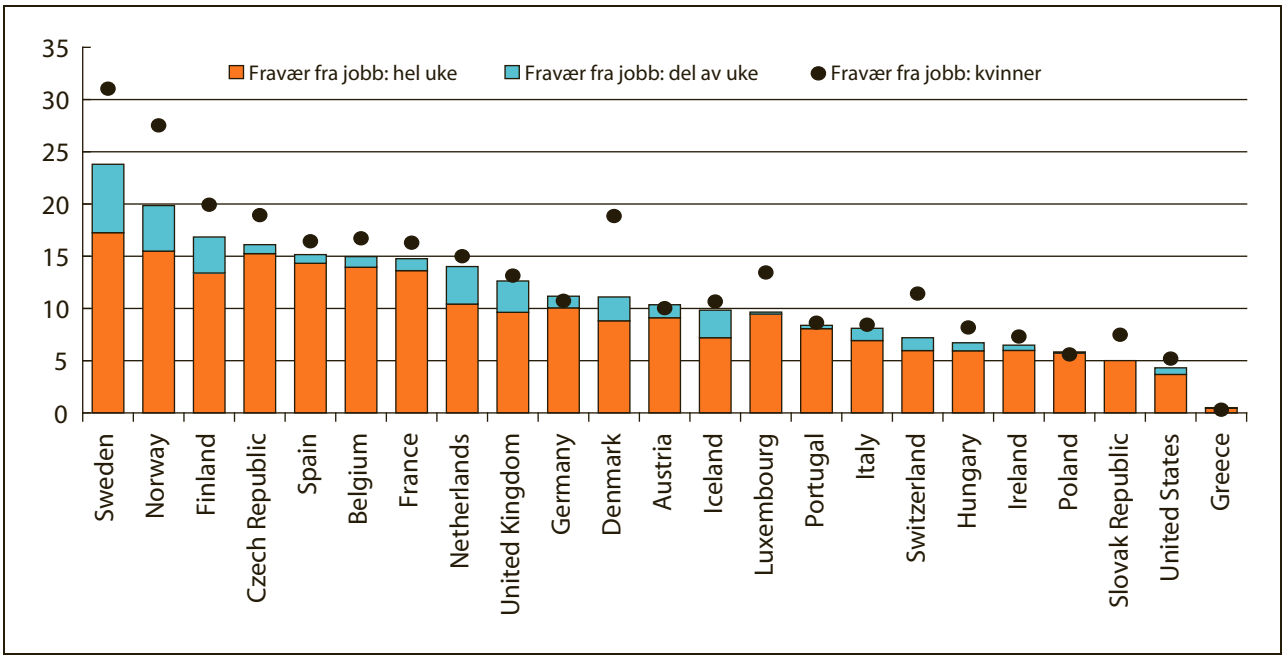
Kilde: OECD Employment Outlook 2005



Figur 9.3 Egenrapportert funksjonshemming. Prosentandel av befolkningen i aldersgruppen 16-64 som oppgir at de har en langtids helseproblem eller funksjonshemming

* Eurostat. *«Employment of disabled people in Europe in 2002»*, Statistics in focus 26/2003

Kilde: Eurostat (2003)*



Figur 9.4 Sykefravær i utvalgte OECD-land

* OECD beregninger basert på «European Labour Force Survey» og «US Current Population Survey» som vil bli publisert i OECD: *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, Paris, 2006.

Kilde: OECD*

9.2 Årsaker til yrkespassivitet

EU ved Eurostat, og OECD har publisert statistikk som viser omfanget av yrkespassivitet fordelt etter ulike statuser basert på landenes arbeidskraftundersøkelser.

Tall fra Eurostat[8] viser at Norge har en relativt stor andel personer i aldersgruppen 25-54 år som begrunner yrkespassivitet med sykdom eller yrkeshemming (fig. 9.5). Dette gjelder både for menn og kvinner. Det er markant færre kvinner i Norge som oppgir personlige årsaker eller familieforpliktelser som årsak til yrkespassivitet enn blant gjennomsnittet av EØS-landene[9].

Mens ulike tidligpensjoneringsordninger er den viktigste veien ut av arbeidslivet for eldre arbeidstakere i de fleste OECD og EØS-land, skjer tilbaketrekning fra arbeidslivet i Norge i større grad gjennom de sykdomsrelaterte ordningene (fig. 9.6). Tall fra OECD viser at Norge har en av de høyeste andelene av befolkningen i aldersgruppen 50-64 år som er utenfor arbeidsstyrken på grunn av sykdom eller uførhet. Norge ligger betydelig over OECD-gjennomsnittet og for kvinner i aldersgruppen 60 – 64 år er det ingen andre land som har høyere andel yrkespassive som rapporterer å være syke eller uføre.

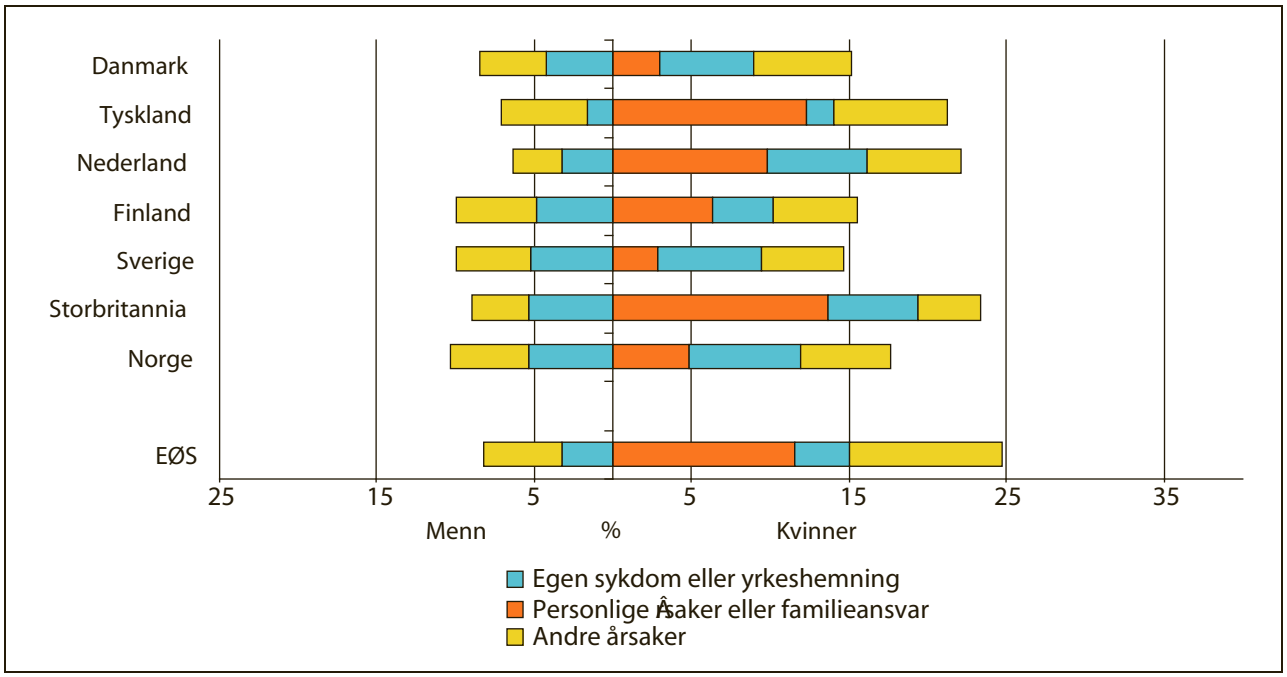
Til tross for den store andelen av yrkespassive i aldersgruppen 25-54 i Norge som oppgir uførhet eller sykdom som årsak til yrkespassivitet, gir likevel om lag en tredel av de yrkespassive uttrykk for at de ønsker arbeid eller søker aktivt etter arbeid. Dette skiller seg ikke nevneverdig ut fra EØS-gjennomsnittet. Situasjonen for Finland og Danmark er ikke ulik situasjonen i Norge. Sverige har derimot en svært lav andel yrkespassive som opplyser at de ønsker arbeid ut fra denne undersøkelsen (fig. 9.7).

Blant funksjonshemmede er det en større andel yrkespassive enn i den øvrige befolkningen. Selv om ulike undersøkelser kan vise noe avvikende tall, så ønsker et sted mellom en femdel og en tredel av de yrkespassive funksjonshemmede i Norge å arbeide[10]. Det er imidlertid store aldersmessige variasjoner. Yrkespassive funksjonshemmede i aldersgruppen 20-35 år har et betydelig sterkere ønske om å arbeide enn de i aldersgruppen 50-64 år.

[8] Eurostat. *«People outside the labour force: Declining inactivity rates.»* Statistics in Focus 2/2006

[9] Her viser EØS-landene til de 25 medlemslandene i EU samt Norge og Island. Liechtenstein er ikke inkludert i statistikken.

[10] OECD. *«Transforming disability into ability.»* Paris, 2003.

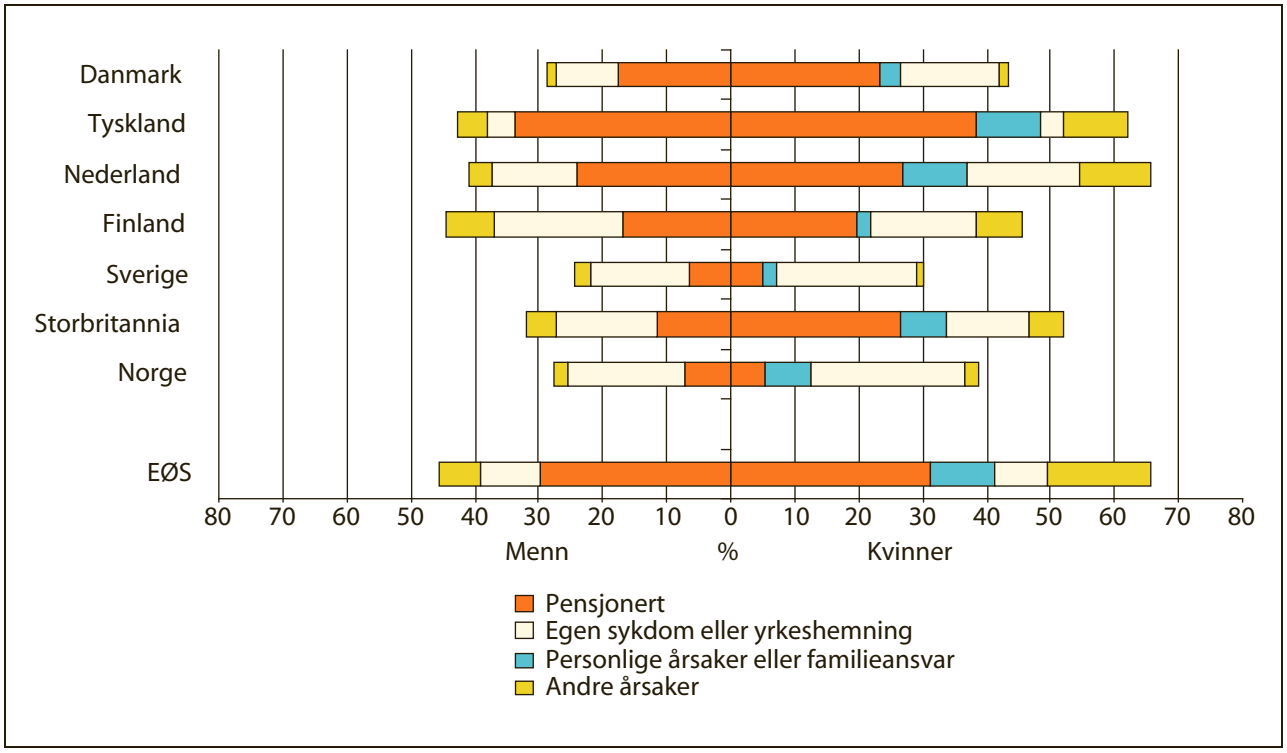


Figur 9.5 Årsaker til yrkespassivitet: menn og kvinner 25-54

Kilde: Eurostat

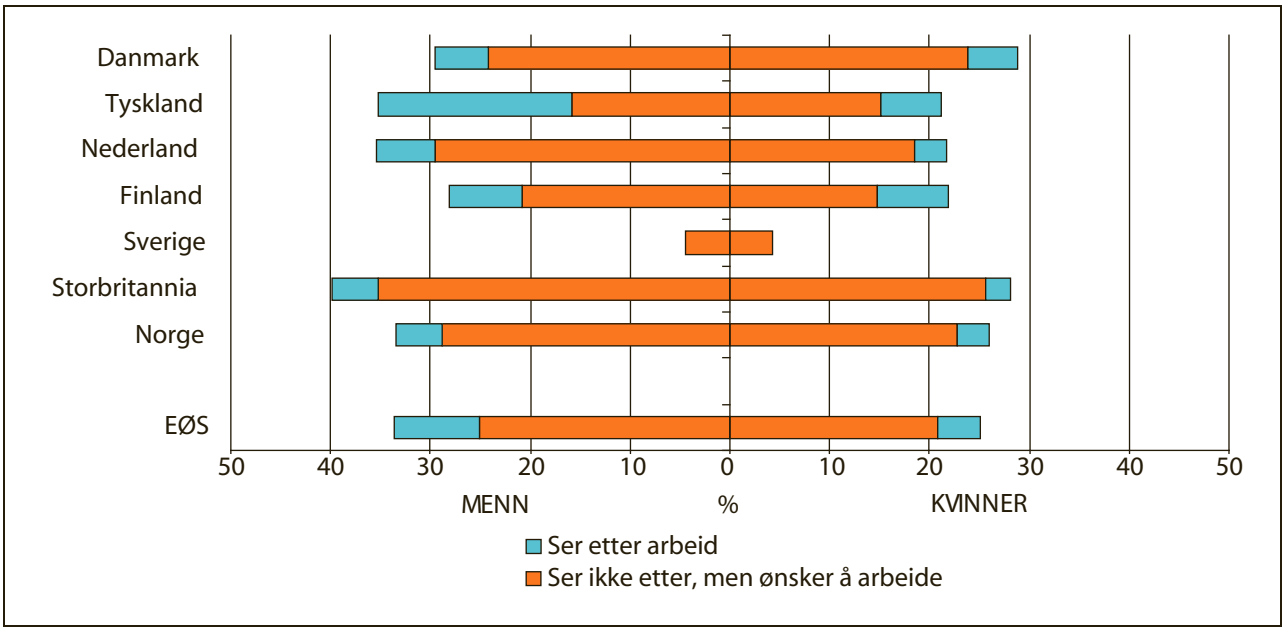
9.3 Arbeidsmarkedspolitikk

OECD-landene har utviklet en rekke strategier for å møte utfordringene knyttet til arbeidsledighet og yrkespassivitet som følge av sykdom og uførhet. Forenklet kan en skille mellom to typer av strategier: mer restriktive inntektssikringsordninger som kompenserer for bortfalt lønnsinntekt på midlertidig eller varig basis, og økt fokus på aktiv



Figur 9.6 Årsaker til yrkespassivitet menn og kvinner 55-64

Kilde: Eurostat



Figur 9.7 Yrkespassive personer 25-54 år som ønsker eller ser etter arbeid, i prosent av yrkespassive menn og kvinner, 2004

Kilde: Eurostat

arbeidsmarkedspolitikk og aktive integreringstiltak for å få yrkespassive tilbake i arbeid.

En gruppe land kombinerer forholdsvis restriktive offentlige inntektssikringsordinger med relativt liten innsats på aktive tiltak for å få yrkespassive tilbake i jobb. Systemet er i stor grad basert på privatøkonomiske insentiver for overgang til jobb. I enkelte sammenhenger kalles denne modellen for den anglo-amerikanske modellen, ettersom den i varierende grad kan sies å beskrive politikken i mange engelskspråklige land[11]. I disse landene kan det imidlertid være et større innslag av privat inntektssikring gjennom forsikringsmarkedet, og arbeidsgivers ansvar kan være relativt stort, slik at en oversikt over den offentlige innsatsen ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde av støtten som rettes mot arbeidsledige og andre yrkespassive.

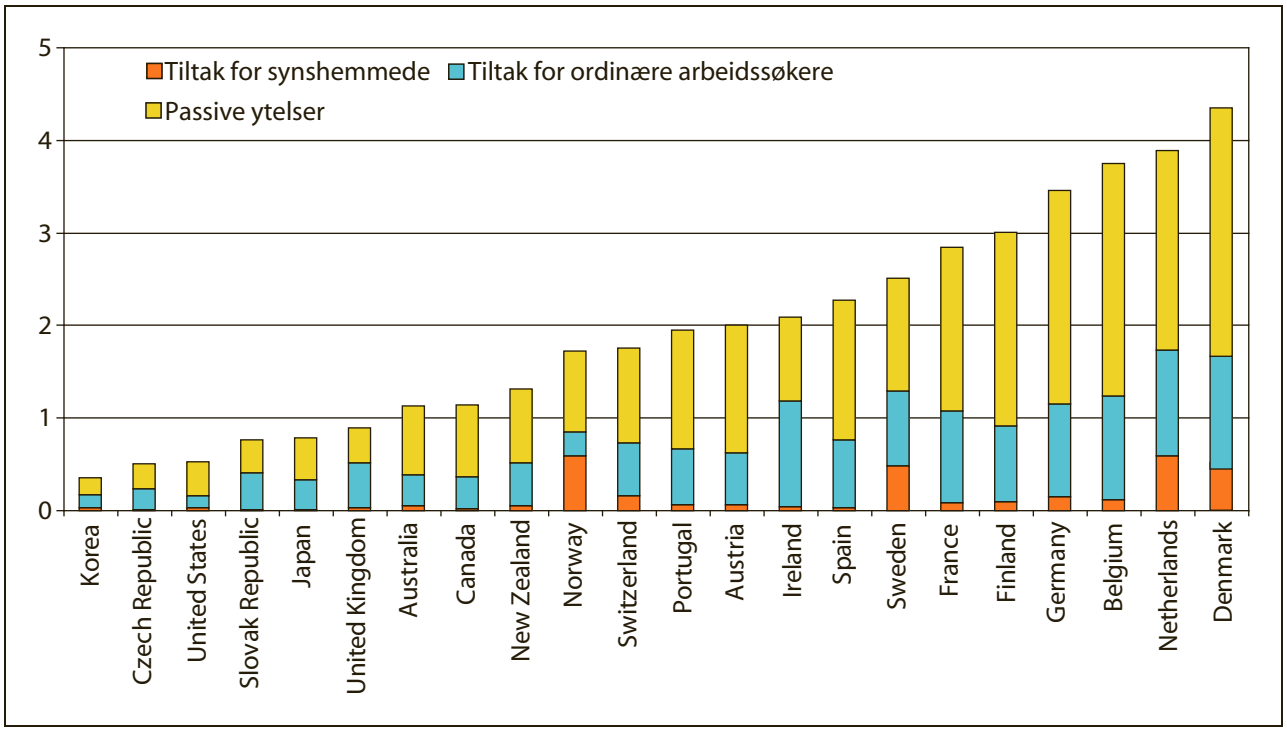
I den andre enden av skalaen har vi den nordiske modellen med et omfattende inntektssikringssystem kombinert med et tradisjonelt stort omfang av aktive tiltak for å få arbeidsledige og yrkespassive tilbake i arbeid. Figur 9.8 illustrerer fordelingen av utgifter til aktiv og passiv arbeidsmarkedspolitikk i OECD-landene i prosent av bruttonasjonalproduktet. I de nordiske landene har ytelser til arbeidsledige tradisjonelt blitt kombinert med krav om motytelser fra arbeidsledige i form av aktiv jobbsøking og plikt til å delta på arbeidsmarkedstiltak. En slik aktivitetslinje krever et aktivt støtte- og oppfølgingsapparat og et visst omfang av tiltak.

Passive ytelser ved arbeidsledighet dekker dagpenger og andre livsoppholdsytelser til de arbeidsledige. Samlede utgifter til dette formålet vil være sterkt påvirket av nivået på arbeidsledigheten. Det er verd å merke seg at Norge kommer midt på treet når det gjelder stønadsnivået på passive ytelser innenfor arbeidsmarkedspolitikken, samtidig som vi har en av de laveste ledighetsratene i OECD-området.

Omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere vil selvsagt også være sterkt påvirket av nivået på arbeidsledigheten. Siden arbeidsledigheten er lav i Norge i et internasjonalt perspektiv er også utgiftene til ordinære arbeidsmarkedstiltak relativt moderate. Mens det i EU15 i 2003 ble brukt i gjennomsnitt 2,3 prosent av BNP til arbeidsmarkedspolitikk, så lå utgiftene i Norge på 1,7 prosent.

Attføringstiltakene i Norge er meget omfattende i internasjonal sammenheng, med en stor satsing på sysselsettingsprogrammer og kvalifiseringstiltak rettet mot yrkeshemmede. Den aktive innsatsen rettet mot yrkeshemmede er særlig høy når den ses i forhold til innsatsen overfor ordinære arbeidssøkere. Mens andre land bruker mer penger på aktive tiltak for ordinære arbeids-

[11] OECD. *«Transforming disability into ability.»* Paris, 2003.



Figur 9.8 Utgifter til arbeidsmarkedspolitikk i prosent av BNP i OECD-landene, 2003/04

Kilde: OECD Employment Outlook 2005

søkere enn på attføringstiltak for yrkeshemmede bruker Norge mer enn dobbelt så mye på attføringstiltak for yrkeshemmede som på tiltak for ordinære arbeidssøkere. Data fra 2004 publisert av Eurostat[12] bekrefter dette og viser at av utgiftene til den aktive arbeidsmarkedspolitikken var 32,5 prosent rettet mot tiltak for yrkeshemmede i Norge, mot i gjennomsnitt 5 prosent i EU15. Også i Sverige, Nederland og Danmark rettes en høy andel av innsatsen i den aktive arbeidsmarkedspolitikken mot tiltak for yrkeshemmede med mellom 12 og 17 prosent av de samlede utgiftene.

En analyse av forholdet mellom passive ytelser og aktiv arbeidsmarkedspolitikk i EU15[13] konkluderer med at det på 1990-tallet ser ut til å ha vært et skift fra passive til aktive tiltak i Nederland og Spania, og til en viss grad også i Danmark. I Tyskland har det vært en motsatt trend. Tall fra Eurostat[14] viser at det i perioden 1998-2003 har vært liten endring i utgiftsnivået brukt på arbeidsmarkedspolitikken i EU15 og Norge. Det er imidlertid store forskjeller mellom landene med hensyn til hvordan midlene blir brukt. Ifølge disse tallene har Portugal, Østerrike, Italia og Spania økt utgiftene til bruk på aktive tiltak med mer enn 5 prosent i perioden 1998-2003.

9.4 Systemer for midlertidig inntektssikring

Dette avsnittet gir en grov oversikt, og sammenstilling av utvalgte lands systemer for midlertidig inntektssikring. Det er spesielt de helserelaterte ytelsene som her vektlegges.

Sykepenger

Generelt er det store variasjoner mellom offentlige sykepengeordninger i enkelte land, jf. tabell 9.1. Stønadsreglene er komplekse, og kompensasjonsnivået viser omtrentlig ytelsesnivå for «typiske» fulltidsarbeidere. I de land hvor man har flate ytelser definerer kompensasjonsnivået omtrentlig ytelsesnivå basert på gjennomsnittsinntekten for en familie med to barn. I en del land, som for eksempel i Sverige, har en stor andel av arbeidstakerne avtaler gjennom sitt arbeidsforhold som sikrer at de samlede ytelser ved sykefravær gir en kompensasjon opp mot 100 prosent av

[12] Eurostat: European social statistics; *«Labour market policy; Expenditure and participants, 2006 edition (Data 2004)»*. Eurostat, 2006.
[13] ECORYS-NEI: *«Benefit systems and their interaction with active labour market policies.»* Rotterdam, 2004
[14] Eurostat. *«Expenditure on Labour Market Policies, 1998-2003.»* Statistics in Focus 17/2005

inntekten i en gitt periode. Supplerende ytelser, fra eksempelvis tjenestepensjonsordninger eller private forsikringsordninger inngår heller ikke i kompensasjonsnivået.

Verken Danmark, Norge, Nederland, Finland eller Tyskland har karensdager for lønnstakere, mens antallet ventedager på Island er hele 14 dager. Nær halvparten av landene i denne sammenligningen har tre karensdager.

De nordiske landene, unntatt Island, skiller seg ut med relativt sjenerøse offentlige ordninger. Det statlige bidraget til den islandske sykepengeordningen har et minimumspreg, og utgjør en forholdsvis liten andel av de samlede utbetalingene til sykmeldte. Også den engelske og den irske sykepengeordningen har relativt lave offentlige bidrag. I Belgia og USA gis det 100 prosent kompensasjon, men kun i en begrenset periode.

Sykepengeperiodens varighet er ubegrenset i Sverige og Irland, men er i de fleste landene begrenset til ett år.

I noen land kompenseres inntektsbortfallet ved at arbeidsgiver utbetaler sykelønn. I Danmark, Sverige og Norge har den arbeidsgiverbetalte sykepengeperioden vært 14-16 kalenderdager. I Sverige dekker dessuten arbeidsgiver 15 % av kostnadene til sykepenger fra 15. sykdomsdag. I Finland, Danmark og Island, er arbeidsgiverperioden i senere tid blitt utvidet fra 0 uker til henholdsvis 9, 2 og 12 uker. I Nederland dekker arbeidsgiver kostnadene til sykepenger i inntil to år. De fleste arbeidsgivere i Nederland forsikrer seg mot kostnader ved sykefravær gjennom avtaler med private forsikringsselskaper. Dersom arbeidsgiver ikke har gitt den enkelte arbeidstaker tilstrekkelig oppfølging i sykepengeperioden, kan arbeidsgiverperioden utvides i ytterligere ett år. I Frankrike, Portugal, Irland og Hellas er det ingen perioder hvor arbeidsgiver i helhet dekker utgiftene til sykepenger.

Tabell 9.1 Sammenligning av sykepengeordningen i utvalgte land

		Kompensasjonsnivå (% av tidligere inntekt)[1]				
	Antall ventedager	Etter ca. 1 uke	Etter ca. 1 måned	Etter seks måneder	Maksimal varighet (år)	Arbeidsgiverperiode (uker)
Sverige	1	80	80	80	ubegrenset	2
Norge	0	100	100	100	1	2
Nederland	0	70	70	70	2	104
Belgia	1	100	60	60	1	4
Finland	0	70	70	70	1	9
Frankrike	3	50	50	51	3	0
Canada	.	55	55	0	0.3	.
Østerrike	3	50	50	60	1	12
Storbritannia	3	flat (24)	flat (26)	0	1	28
Australia	.	flat (22)	flat (22)	flat (22)	.	.
Danmark	0	50	50	50	1	2
Island	14	flat (23)	flat (23)	flat (23)	1	12
Sveits	3	80	80	80	2	3
Spania	3	51	64	64	1.5	2
Portugal	3	65	65	65	3	0
USA	7	100	60	60	1	.
Tyskland	0	90	90	70	1.5	6
Polen	.	80	100	0	0.5	.
Italia	3	50	67	0	0.5	12
Irland	3	flat (53)	flat (53)	flat (53)	ubegrenset	0
Hellas	3	flat (29)	flat (54)	flat (54)	1	0

[1] MISSOC database; OECD. *«Transforming Disability into Ability.»* Paris, 2003; OECD, *«Economic Surveys Sweden.»* Paris, 2005.
Kilde: EU og OECD

Medisinsk rehabilitering og yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering

Målet med medisinsk rehabilitering er å hjelpe det enkelte individ å gjenvinne en best mulig funksjon på tross av sykdom eller skade. Målet med yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering er å hjelpe den enkelte tilbake til arbeid.

I alle de nordiske landene er livsoppholdsytelser i forbindelse med rehabilitering og attføring en del av sosialforsikringen. Det overordnede ansvaret for ytelsene er lagt til samme institusjoner som har ansvar for sykepengeordningen. Stønader til yrkes- og arbeidslivsrettede tiltak inngår i ordningene.

I Norge er ytelser til medisinsk rehabilitering og yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering delt i to separate ordninger: ytelser ved medisinsk rehabilitering og ytelser under yrkesrettet attføring. Rehabiliteringspenger gis til de som har behov for en lengre periode med medisinsk rehabilitering enn sykepengeperioden. Kompensasjonsnivået er lavere – 66 prosent av tidligere inntekt. Det er et vilkår for rett til uføreytelser at hensiktsmessig behandling og attføring er vurdert/gjennomgått.

I Sverige fungerer stønad ved rehabilitering i praksis på samme måte som i Norge. Ytelsen betegnes rehabiliteringsersättning og tilstås i tilknytning til medisinsk rehabilitering og arbeidsrettet rehabilitering. Ytelsesnivået er på 80 prosent av tidligere inntekt og er det samme som for sykepenger.

Også i Danmark er yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering en forutsetning for rett til uføreytelser eller subsidiert arbeid (fleks- og skånejobs) m.m. Retten til spesifikke ytelser er nedtonet i Danmark, dels ved at brukeren ikke selv søker om ytelsen, dels ved at alle former for aktivisering skal vurderes først og dels ved en generell dreining fra rett til ytelser til prosedyrerettigheter.

I Finland har Folkpensionsanstalten ansvaret for rehabilitering hvis den forsikrede ikke har rettigheter etter andre lover. Den plikter å utrede rehabiliteringspotensialet for personer som er sykmeldt i mer enn to måneder, og å undersøke muligheten for rehabilitering før uførepensjon kan innvilges. Dessuten har private arbeidspensjonsanstalter et selvstendig rehabiliteringsansvar ved tilfeller av arbeidsuførhet som varer lenger enn ett år. Arbeidspensjonsanstaltene gir i hovedsak yrkesrettet rehabilitering, både for å beholde personer i arbeid og for å gjenreise arbeidsevnen blant arbeidsuføre. Den finske modellen skiller seg dermed fra de andre nordiske landene, der rehabiliteringsansvaret er samlet til en myndighet under sykepengeordningen.

Også ordningene i land utenfor Norden framviser til dels store variasjoner. Det kanskje viktigste skillet går på hvor vidt rehabilitering er frivillig eller ikke, og i hvilken utstrekning den enkelte har rett til å søke om ytelser eller har rettigheter til ytelsen.

I eksempelvis Australia, Frankrike, USA og Nederland er ordningene designet ut fra et frivillighetsprinsipp. I Nederland begrunnes dette med at arbeidsmotivasjon er en avgjørende suksessfaktor. Arbeidsgiver skal utarbeide en rehabiliteringsplan etter 13 ukers sykefravær, og har ansvar for finansiering, oppfølging og tiltak i sykepengeperioden. Etter to år overføres dette ansvaret til det offentlige, men private tilbydere driver de yrkes- og arbeidslivsrettede tiltakene. Også i USA er yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering frivillig, men alle kan søke om ytelsen. Det er et vilkår at tiltakene er nødvendige for å komme tilbake i arbeid. I Frankrike tilbys tjenestene av spesialiserte enheter for yrkes- og arbeidslivsrettet rehabilitering. Kompensasjonen er på 100 % av tidligere inntekt opptil et stønadstak, og 30 % av det fastsatte stønadstaket dersom en ikke har vært i arbeid.

9.5 Sosiale overføringer i et fordelingsperspektiv

Andelen med lavinntekt er relativt lav i Norge sammenlignet med andre land i Europa, særlig når en sammenligner inntekt inklusive sosiale overføringer. Også sosiale overføringer i de øvrige nordiske land, Nederland, Belgia og Østerrike har stor fordelingseffekt. Dette framgår av tabell 9.2, som viser andel personer med årlig lavinntekt i utvalgte land i Europa med grunnlag i EUs mål for fattigdom definert som 60 prosent av medianinntekten. Alderspensjoner er her utelatt fra de sosiale overføringene. Tabellen kan derfor sees som et mål for virkninger av sosiale overføringer for de i yrkesaktiv alder.

Tabellen inkluderer ikke fordelingsvirkninger av offentlige tjenester, jf. avsnitt 2.5.

9.6 Ordinger og reformer i enkeltland

I beskrivelsen av aktuelle reformer i utvalgte enkeltland, er det lagt vekt på ytelser og tjenester ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet og sam-

Tabell 9.2 Andel personer med årlig lavinntekt i ulike land i Europa før og etter stønader*

	Før sosiale overføringer	Etter sosiale overføringer
EU	26	16
Sverige	30	11
Danmark	31	11
Norge	26	11
Nederland	23	12
Tyskland	24	16
Finland	29	11
Østerrike	25	13
Belgia	28	15
Frankrike	26	14
Polen	31	17
Storbritannia	29	18
Italia	23	19
Spania	25	20
Hellas	23	20
Portugal	27	21
Irland	33	21

* Andel personer med disponibel inntekt per forbruksenhet under 60 prosent av nasjonal medianinntekt før og etter sosiale stønader (definert som alle offentlige overføringer til husholdningene med unntak for alderspensjon, etterlattepensjon og private overføringer som tjenestepensjon og underholdningsbidrag). 2004 tall. 2003 tall for Nederland, Polen og Storbritannia.

Kilde: Eurostat

menhengen mellom aktiv og passiv politikk (aktiviserings- og disponibilitetskrav).

9.6.1 Sysselsettingsstrategier i EU og OECD-området

Flere EU- og OECD-land har det siste tiåret gjennomført store endringer og reformer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken.

På begynnelsen av 1990-tallet ble det på bakgrunn av erfaringer fra medlemslandene og egne analyser utformet et bredt sett av politikkanbefalinger som ledd i en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk for å øke sysselsettingen, og derved redusere arbeidsledigheten. Etter hvert er det satt økt fokus på utformingen av og effektiviteten i arbeidsmarkedspolitikken, samtidig som tiltak for å fjerne barrierer mot yrkesdeltakelse har fått høyere prioritet, bl.a. på bakgrunn av demografiske endringer med en stadig eldre befolkning i OECD-landene. En annen viktig utfordring er å få bedrifter og ansatte til raskt å tilpasse seg endringer i produksjonsstrukturen som følge av teknologiske nyvinninger og gjennom økt globalisering.

I 1993 lanserte EU sin hvitbok om «vekst, konkurranse og sysselsetting», som la grunnlag for et styrket samarbeid mellom medlemslandene innen sysselsettingspolitikken. Med Amsterdamtraktaten ble det styrkede samarbeidet traktatfestet, og Den europeiske sysselsettingsstrategien ble lansert i 1997. Sysselsettingspolitikken er forblitt et nasjonalt ansvar, men med vekt på koordinering mellom medlemslandene etablerte strategien felles mål og retningslinjer for medlemslandenes politikkutforming.

I 2000 vedtok EUs statsledere Lisboa-strategien som har som mål å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige og kompetansebaserte økonomi innen 2010, basert på bærekraftig økonomisk vekst, flere og bedre jobber, sosial utjevning og miljømessig bærekraft. På bakgrunn av denne målsetningen ble det også iverksatt et styrket samarbeid mellom medlemslandene for å motvirke fattigdom og sosial ekskludering.

I hvilken grad sysselsettingsstrategien og strategien for å motvirke sosial ekskludering har hatt innvirkning på medlemslandenes politikk varierer fra land til land, men det synes klart at det er tendenser til en tilnærming av politikkutformingen blant EUs medlemsland mot en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk og mindre passive sosiale støtteordninger[15]. Dette er også tendensen i EUs nye medlemsland som etter sin tiltredelse i 2004 har fulgt de samme politiske forpliktelsene og fått støtte av Det europeiske sosialfond for å implementere sin sysselsettingspolitikk. Fra den nye programperioden for Det europeiske sosialfondet fra 2007 vil økonomisk bistand til medlemslandene bli sterkere knyttet opp mot prioriteringene i sysselsettingsstrategien.

Den nordiske modellen er i den senere tid blitt holdt fram som en modell hvor de ulike målsetninger om økonomisk vekst, sysselsetting og sosial samhørighet spiller sammen og gir gode resultater. I tillegg fremholdes som kjennetegn ved de nordiske landene at de har velorganiserte arbeidslivsorganisasjoner og et arbeidsliv som i stor grad er regulert av partene selv gjennom avtaleverket.

[15] ECORYS-NEI: «*Benefit systems and their interaction with active labour market policies.*» Rotterdam, 2004

9.6.2 Sverige: Sykepengeordningen og aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Sverige har i stor grad de samme utfordringene som Norge med en aldrende befolkning som legger press på pensjonssystemet og et økende antall mennesker som ikke er i arbeid grunnet sykdom og uførhet. I de senere årene er det blitt gjennomført vesentlige endringer i sykepenge- og uføreordningen gjennom utvidelse av arbeidsgivers finansieringsansvar og ved å frikoble uføreytelsene fra pensjonssystemet.

Reformer i sykepengeordningen i Sverige

Sverige utmerker seg ved at varigheten på perioden en kan motta sykepenger ikke er tidsbegrenset. Kompensasjonsgraden er 80 prosent av tidligere inntekt opptil et årlig inntektstak.

Som et ledd i arbeidet med å redusere sykefraværet og kostnadene ved sykefravær har man styrket arbeidsgivers insentiver til å forebygge og forhindre sykefravær. Fra 2005 dekker arbeidsgiver 15 prosent av kostnadene til sykepenger fra 15. sykdomsdag gjennom innbetaling av en særskilt sjukförsäkringsavgift. Samtidig er arbeidsgiveravgiften redusert med 0,24 prosentpoeng. Dette innebærer at arbeidsgivere som reduserer sykefraværet får reduserte kostnader, mens arbeidsgivere som ikke lykkes med å redusere sykefraværet i sum får økte kostnader.

Erfaringene så langt har vist at den kompensasjonen arbeidsgiverne har fått gjennom redusert arbeidsgiversavgift samlet har vært større enn innbetalingen av den særskilte sjukförsäkringsavgiften.

Siden 2003 har Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), gjennom Arbetsförmedlingen, og Försäkringskassan hatt et nært samarbeid for å få sykemeldte ledige tilbake til arbeidsmarkedet. Innen rammen av samarbeidet får sykmeldte tilbudt ulike tjenester fra arbeidsformidlingen. Erfaringene vurderes som gode og i løpet av 2006 skal samarbeidet utvides til å omfatte nye målgrupper. AMS og Försäkringskassan har også fått i oppdrag å gå gjennom alle saker med sykmeldinger utover to år og saker med tidsbegrenset sjukersättning. Målet med oppdraget er å øke arbeidsevnen gjennom rehabilitering og andre tiltak for å få disse personene tilbake i arbeid.

Reformer i uføreordningen i Sverige

Uføreordningen i Sverige ble reformert fra 1. januar 2004. Stønader i forbindelse med førtidspensjon (uførhet) ble frikoblet fra pensjonssystemet og erstattet med sjukersättning (aktivitetsersättning for de i alderen 19-29 år). For å kunne få stønad må arbeidsevnen være nedsatt med 25 prosent. Sjukersättning kan tilstås enten som varig eller tidsbegrenset ytelse, mens aktivitetsersättning alltid er tidsbegrenset og kan tilstås for en periode på inntil tre år.

Stønad ved sjuk- eller aktivitetsersättning er inntektsbasert og tilsvarer 64 prosent av forventet inntekt. For de som ikke har inntektsbasert sjuk- eller aktivitetsersättning utbetales årlig en garantiersättning med et beløp tilsvarende et gitt garantinivå som avhenger av alder. Garantinivået øker proporsjonalt med alder for de i alderen 19-29 år, mens det ligger fast for mottakere av bare sjukersättning.

Aktivitetsgarantien i Sverige

Aktivitetsgarantien ble introdusert i august 2000. Langtidsledige arbeidssøkere og andre utsatte grupper gis et mer arbeidsrettet tilbud innenfor eksisterende arbeidsmarkedsprogram med sikte på overgang til ordinært arbeid.

Garantiordningen omfatter dels arbeidssøkere som ikke har krav på livsoppholdsytelser fra Arbeidsløshetskassen og dels arbeidssøkere med en ledighetsperiode over to år, som utgjør tidsbegrensningen på livsoppholdsytelser fra Arbeidsløshetskassen. Aktivitetsgarantien gir deltagerne krav på aktivitetsstønad ved deltagelse i program eller bruk av tjenester tilknyttet aktivitetsgarantien. Aktivitetsgarantien innebærer at deltageren får en individuell handlingsplan, som inneholder yrkesrettede tjenester og arbeidsmarkedsprogram. Avvisning av jobbtilbud eller manglende deltagelse i yrkesrettet aktivitet som faller inn under garantien kan sanksjoneres med midlertidig utestenging, hvilket medfører stans i utbetaling av aktivitetsstønaden.

I 2005 hadde i underkant av halvparten av deltakerne i ordningen oppfølgings- og formidlingsrettet aktivitet som sin hovedaktivitet. Om lag en tredel av deltagerne som hadde fullført aktivitetsgarantien hadde fått jobb. I underkant av 10 prosent var helt arbeidsledige. Riksrevisjonen i Sverige har påpekt at effektene av den yrkesrettede aktiviteten i ordningen må tilskrives de enkelte programmene og tjenestene deltakerne har

benyttet[16] Det er derfor tvilsomt at garantiordningen har en selvstendig effekt. Ordningen skal evalueres i løpet av 2006.

9.6.3 Danmark: Det rommelige arbeidsmarked

I Danmark har arbeids- og velferdsorganiseringen vært fordelt på to parallelle systemer. Dagpengemottakerne har vært underlagt den statlige arbeidsformidlingen (AF), mens alle andre borgere har henvendt seg til kommunen dersom de trengte bistand for å komme i arbeid.

I 2004 ble det besluttet å omorganisere arbeids- og velferdstjenestene. Den statlige arbeidsformidlingen og kommunene skal inngå et forpliktende samarbeid og flytte sammen i felles «jobbsenter». I 40 kommuner skal det etableres større jobbsentre med et bredere tilbud av tiltak til dagpengemottakere enn det som disponeres av de lokale jobbsentrene. Dette vil i særlig grad være aktuelt for de som har sammensatte bistandsbehov. Det skal også etableres om lag 10 pilot-jobbsentre der kommunen på vegne av staten skal få dagpengemottakere tilbake i jobb.

Fra midten av 2005 startet man arbeidet med å flytte arbeidsformidlingen og de kommunale kontorene over i felles jobbsentre, og denne prosessen skal være avsluttet 1. januar 2007.

Uføre

Danmark innførte et nytt system for uførepensjon 1. januar 2003. Det nye systemet omfatter både et nytt regelverk og et nytt system for saksbehandling, og legger økt vekt på forebyggende innsats og skjerper kravet om at forebyggende og rehabiliterende tiltak skal vurderes før uførepensjon eventuelt tilstås. Målet med reformen er å redusere antall førtidspensjonister, å understøtte aktiviseringslinjen, opprettholde og ivareta et romslig arbeidsmarked og å øke brukernes rettsikkerhet. De danske kommunene spiller en sentral rolle i sosialforsikringssystemet, og har ansvaret for saksbehandling og utbetaling av uførepensjon. Retten til spesifikke ytelser er nedtonet i regelverket, dels ved at brukeren ikke lenger skal søke om en spesifikk ytelse, dels ved at alle former for aktivisering – inkludert fleksjob – skal vurderes først, samt en generell dreining mot prosedyrerettigheter.

Arbeidsevne er et sentralt begrep. I begrepet ligger de mulighetene en person har til å kunne utføre konkrete arbeidsoppgaver med sikte på hel- eller delvis selvforsørgelse. For å forbedre saksbehandlingen er det utarbeidet et system for vurdering av arbeidsevne, kalt arbeidsevnemetoden. Metoden fokuserer på brukernes ressurser fremfor begrensninger og skal bidra til å systematisere vurderingen av en persons arbeidsevne gjennom en såkalt ressursprofil. Ressursprofilen omfatter 12 faktorer som kan være relevante for vurderingen av en persons muligheter på arbeidsmarkedet. Ressursprofilen er grunnlaget både for vurderingen av hvilke forbedringstiltak som skal settes inn, og ved vurderingen av om arbeidsevnen er så redusert at uførepensjon er aktuelt.

Dersom arbeidsevnen er så redusert at en ikke kan få eller fortsette i sitt arbeide etter normale vilkår i arbeidsmarkedet, er det mulighet for å få opprettet en stilling med lønnstilskudd – en såkalt fleksjob. Fleksjob er et virkemiddel som først kan benyttes når alle former for arbeid under normale vilkår er forsøkt. Fleksjob er en varig lønnstilskuddsordning. En forutsetning for å få fleksjob er at vedkommende er under 65 år. Lønns- og arbeidsvilkår følger gjeldende tariffavtale. Arbeidsgiveren utbetaler lønn, og mottar et lønnstilskudd fra 1/2 til 2/3 av lønnen avhengig av vedkommendes arbeidsevne. Fleksjob kan opprettes i så vel private som offentlige virksomheter. Personer på fleksjob har samme rettigheter som ordinære arbeidstakere.

Dersom ikke andre tiltak fører frem kan kommunen innvilge uførepensjon (førtidspension). For å få uførepensjon skal arbeidsevnen være varig nedsatt, og reduksjonen skal være så omfattende at personen ikke antas å kunne forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid. Det er, i motsetning til i Norge, ikke noe krav om at årsaken til den reduserte arbeidsevnen skal være sykdom, skade eller lyte. Den offentlige uførepensjonen er uavhengig av tidligere inntekt og er en varig ytelse.

For uførepensjonister er det etablert en jobbstøtteordning kalt skånejob med lønnstilskudd. Skånejob er et tilbud til mennesker som ikke er i stand til å arbeide under normale vilkår. Arbeidet behøver ikke å være spesielt tilrettelagt, men vil ofte være det. En skånejob kan være både fulltids- og deltidsarbeid, og i likhet med fleksjobber kan arbeidet være i privat eller offentlig virksomhet. En forutsetning for å få skånejob er at man skal være under 65 år og motta uførepensjon (førtidspension). Lønns- og arbeidsvilkår avtales mellom

[16] Riksrevisionen i Sverige: «*Aktivitetsgarantin. Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering*» Effektivitetsrapport, 2005:17

arbeidsgiver og den trygdede, i samarbeid med fagorganisasjonene. For å få tilskudd skal arbeidet godkjennes som rimelig av kommunen.

En evaluering av førtidspensionsreformen i Danmark skal foreligge i 2007. Foreløpig tall viser at antall personer på førtidspension er redusert, mens tilstrømmingen til fleksjob og overgangen fra fleksjob til ordinært arbeid har oversteget forventningene som ble lagt til grunn i forkant av reformen.

9.6.4 Nederland: Reformer i stønadssystemet

Nederland trekkes ofte fram av OECD som eksempel på et land som har klart å stramme inn på den økende tilstrømningen til syke- og uføresystemet.

Nederland har lenge hatt høyt sykefravær og en høy andel uføre sammenlignet med andre europeiske land. Dette ble særlig forklart med liberale regler og en liberal praktisering av regelverket i trygdesystemet. Sykepengeordningen har vært endret gjentatte ganger på 1990-tallet. I 1994 ble arbeidsgiverperioden økt fra 2 til 6 uker og ytterligere utvidet til ett år i 1996. Fra 2004 ble den arbeidsgiverbetalte sykepengeperioden utvidet til to år. Sykepenger utgjør 70 prosent av bruttolønn og regnes som skattepliktig inntekt. De fleste arbeidsgivere i Nederland forsikrer seg mot kostnader ved sykefravær gjennom avtaler med private forsikringsselskaper.

Organiseringen av arbeids- og sosialområdet

Organiseringen av tjenestene innen arbeids- og sosialområdet i Nederland har blitt reformert flere ganger siden 1980-tallet. Siden midten av 1990-tallet har kjøp av tjenester fra private tilbydere stått sentralt i gjennomføringen av tiltak for trygdede og arbeidsledige. I 2002 ble det ved lov gjennomført en radikal endring i organiseringen av trygdeordninger, jobbformidling og arbeidet med reintegrering i arbeidsmarkedet. Hovedformålet med endringene var å forenkle de institusjonelle strukturene og bedre forutsetningene for å aktivisere stønadsmottakere. Loven påla også den nye trygdeetaten (*UWV*[17]) og de 486 kommunene å kjøpe tjenester fra private tilbydere for formidling og reintegrering av ulike brukergrupper. Arbeidslivets parter har fått redusert sin innflytelse over tildeling av stønader, og har nå en rådgivende rolle.

CWI (Center for Work and Income) er brukernes første kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen, og representerer det som er igjen av offentlige arbeidskontorer. De 131 kontorene til CWI har ansvar for formidling samt, kartlegging av brukernes behov og veiledning av arbeidssøkere. CWI viser brukerne videre til rette myndighet avhengig av hvilke behov de har for stønader og aktiviseringsbistand. Brukere som har rett til dagpenger eller trygdeutbetalinger henvises til trygdekontorene (UWV), og brukere som trenger sosiale stønader henvises til kommunene. Bare de brukerne som står nærmest arbeidsmarkedet forblir hos CWI og tilbys basistjenestene som formidling til arbeidsmarkedet.

Trygdekontorene og kommunene er ansvarlig for å utbetale stønader og er forpliktet til å kjøpe arbeidsrettede tjenester gjennom anbudsrunder hos private tjenesteytere. Kommunene baserer seg i stor grad på langsiktige leverandørforhold, delvis fra andre offentlig etater og tjenestetilbydere. I tillegg kan kommunene til en viss grad selv organisere egne arbeidsrettede tjenester.

I 2004 kom en lov om arbeid og trygd som gir kommunene fullt ansvar for å aktivisere og reintegrere mottakere av sosialstønad. Kommunene mottar rammebevilgninger basert på sosioøkonomiske parametre som tar hensyn til arbeidsmarkedet og demografi i den enkelte kommune. Denne finansieringsmodellen innebærer at kommunene har insentiver til å redusere antall stønadsmottakere, siden ubrukte midler kan overføres til andre formål.

Stønadssystemet

I løpet av de siste 20 årene har man iverksatt tiltak mot så å si alle sider av uføreordningen; inngangsvilkår, beregningsmåte, avgang, administrasjon og ansvarsdeling mellom partene og det offentlige. Reformene tidlig på 1990-tallet tok særlig sikte på å redusere det høye antall personer som mottok uførestønader. Sykdomsbegrepet i uførepensjonsordningen ble strammet inn med krav om et direkte og objektivt årsaksforhold mellom medisinsk tilstand og den nedsatte arbeidsevnen. Uførhet skulle vurderes mot ethvert arbeid. For å øke avgangen fra ordningen ble det innført obligatoriske revurderingstidspunkter for alle, først etter 1 år, deretter etter 5 år.

[17] UWV er en statlig organisasjon som har ansvaret for innkreving av pensjonspremier, treffer vedtak om tilståelse av ytelser og forestår utbetalingene.

Senere på 1990- tallet kom en ny runde med reformer. Disse var først og fremst rettet mot å lette overgangen fra stønad til arbeid. Sentrale tiltak var lønnssubsidier til arbeidsgivere som beholdt ansatte eller som ansatte nye arbeidstakere med hel eller gradert uførestønad, lønnstilskudd for uføre over 50 år, samt hvilende pensjonsrett som gjorde det mulig for uføre å komme tilbake til uføreordningen innen 5 år uten å miste retten til ytelsen.

For å få arbeidsgivere mer interessert i forebygging av uførhet ble det i 1998 besluttet at arbeidsgivers økonomiske bidrag til uføreordningen skulle differensieres etter andelen uføre i den enkelte bransje eller bedrift. Dette innebærer at virksomheter i sektorer med høy overgang til uføreordningen betaler et høyere bidrag enn arbeidsgivere i sektorer med lav overgang. Dersom en arbeidstaker innvilges uførestønad vil bedriften måtte betale en høyere premie, og vice versa dersom bedriften ansetter en ufør arbeidstaker. I tillegg ble det mulig for arbeidsgiver å tre ut av den lovpålagte ordningen. Arbeidsgiver kan da velge å betale uføreytelsen selv eller forsikre seg. De siste endringene i den nederlandske uføreordningen ble iverksatt fra 1. januar 2006. Endringene innebærer at den uføre gis insitament til økt yrkesdeltakelse, bl.a. gjennom høyere ytelser jo mer vedkommende arbeider. En person som er delvis arbeidsufør (mer enn 35 prosent ufør) vil kunne få en tidsbegrenset ytelse i form av en oppfølgingsytelse eller et (høyere) lønnstilskudd, avhengig av hvor mye vedkommende kan arbeide. Det gjøres en vurdering hver måned om hvor vidt vedkommende skal ha en oppfølgingsytelse eller et lønnstilskudd. Fra 1. januar 2007 vil deler av premieinnbetalingen fra bedriftene til ordningen differensieres etter andelen uføre i bedriften.

Det er vanskelig å evaluere effekten av de enkelte tiltakene og reformene i den nederlandske ordningen, da flere endringer er gjort samtidig. De nederlandske reformene er eksempler på tiltak der det skjer en kostnadsoverføring til arbeidsgiver og den trygdede. Argumentasjonen for disse endringene er at risikoen for sykefravær og uførhet bør bæres av de som har størst mulighet til å påvirke den – nemlig arbeidsgiver og den enkelte. Andre viser til at endringene kan gi virksomhetene insentiver til å unngå ansettelse av «høyrisikoarbeidstakere» med hensyn til sykdom og uførhet, på grunn av frykt for økte kostnader.

9.6.5 Storbritannia: Arbeids- og aktivitetsplikt

Storbritannia hadde lenge et system der formidling og ytelser til den enkelte var klart atskilt. Fra midten av 1980-tallet ble det gjennomført en rekke reformer med sikte på bedre samordning av tjenestene og som la vekt på rask tilbakeføring til ordinært arbeid.

Innføringen av en arbeidslinje (work-first) omfattet større bruk av tilbud rettet mot rask tilbakeføring til arbeidslivet. Som ledd i dette ble arbeidsledighetstrygden redefinert til «jobbsøkerlønn» (Jobseekers' Allowance (JSA)) blant annet ved at brukere som tidligere var omfattet av sosialstønad fikk adgang til den nye «jobbsøkerlønnen». Endringene innebar samtidig en innstramming av inngangskriteriene, slik at flere gikk over til uføreytelser og andre passive stønadsordninger.

Regjeringens program «fra velferd til arbeid» (from welfare to work) hadde som formål å redusere avhengigheten av alle typer stønadsordninger. En forutsetning for en bedre samordning av tjenestene innen det arbeidsmarkedspolitiske området var sammenslåingen av to departement til et nytt departement for arbeid og pensjoner. Videre ble arbeids- og trygdekontorene slått sammen til såkalte jobbsentre (Jobcentre Plus) med en felles inngangsdør for personer i arbeidsdyktig alder som trenger offentlig bistand for å komme i jobb. Kommunale sikringsordninger som for eksempel bostøtte, og gjeldssletteordningen ble holdt utenfor sammenslåingen og er fortsatt en del av det kommunale ansvaret.

I motsetning til Nederland har ikke Storbritannia planer om å sette ut hele spekteret av tjenesteproduksjon til private aktører, men kjøp av enkelte tjenester er en viktig del av den samlede gjennomføringen av sysselsettingspolitikken. Blant annet ble det i 2000 opprettet 15 sysselsettingssoner i områder med høy langtidsledighet. Private leverandører tilbyr her fleksible løsninger for å få de arbeidsledige tilbake i arbeid.

Innenfor sysselsettingspolitikken har strategien «Pathways to work» gitt gode resultater. Strategien går ut på å reaktivisere personer som har vært ute av arbeidsmarkedet i lengre perioder. Som ledd i dette er det etablert såkalte «Pathways to work»–piloter som hjelper den enkelte gjennom en serie med seks jobbrelaterte intervjuer. Første intervju finner sted 8 uker etter at kravet er

fremstilt. Nye mottakere skal i samarbeid med sin rådgiver/saksbehandler utarbeide en oppfølgingsplan hvor målet er tilbakevending til arbeid.

Den enkelte tilbys dessuten behandling/rådgivning for å mestre sine helseproblemer og det er utviklet et særskilt program for dette. Som et ledd i å styrke insentivene til arbeid gis det et ukentlig tilskudd ved tilbakevending til arbeid. «Return to work credit» gis som et tilskudd til stønadsmottaker de første 12 månedene vedkommende er i arbeid. Strategien er første steg på veien mot en reform av uføreordningen, og har sterkt fokus på aktiv innsats på et tidlig tidspunkt og tilbyr den enkelte støtte til å overkomme barrierer som hindrer tilbakegang til arbeid. Foreløpige evalueringer tyder på at sannsynligheten for overgang til jobb er doblet for gruppen som har vært omfattet av dette tiltaket sammenlignet med de som ikke er med i programmet. Programmet ble i første omgang forsøkt på nye mottakere. I tillegg var 10 prosent frivillige deltakere, som allerede mottok uføreytelser. Programmet er utvidet fra oktober 2005, og dekker nå 1/3 av landet. Alle som har gått sykmeldte i over ett år må delta i prosjektet.

I tillegg er allmennlegenes oppgaver endret med sikte på å støtte opp under arbeidslinjen og oppmuntre pasienter til å komme tilbake i arbeid. Endringene omfatter blant annet utvikling av metoder for å foreta medisinske vurderinger ved arbeidsuførhet. Egne godkjente leger har fått spesiell opplæring og trening i et system for personlig kapasitetsvurdering (Personal Capability Assessment (PCA)) som skal benyttes til å vurdere graden av arbeidsuførhet. PCA innebærer en standardisert beskrivelse av personens fysiske og psykiske helsetilstand. I tillegg har man økt bruken av spesialister i vurderingen av psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Det er også vurdert å utvide bruken av uavhengige spesialister til å behandle krav om uføreytelser. Prosjektet legger opp til et tett samarbeid mellom den nasjonale helsetjenesten og jobbsentrene. Prosjektet tilbyr også veiledning av arbeidsgivere for å utøve mest mulig effektiv ledelse og bidra til at arbeidstakere med helseproblemer fortsetter i arbeidet/kommer tilbake i arbeid etter sykdom.

9.6.6 Tyskland: Hartz-reformen

Våren 2002 ble det satt i verk en omfattende reform av den tyske arbeidsmarkedsetaten. Formålet med reformen var å gjøre den tyske arbeidsmarkedsetaten (Bundesanstalt für Arbeit (BA)) til en moderne tjenesteleverandør med vekt på formidling og rådgivning, bedre samordning av ytelser og tjenester og med mer ansvar og myndighet til lokale enheter.

For å forberede de nødvendige lovendringene ble det nedsatt en bredt sammensatt kommisjon, den såkalte Hartz-kommisjonen. Reformkonseptet fra Hartz-kommisjonen er så langt blitt realisert ved hjelp av fire lover for modernisering av arbeidsmarkedet, ofte referert til som Hartz I – IV. De to første lovene ble iverksatt med virkning fra 1. januar 2003. Den første loven påla arbeidssøkeren bl.a. større ansvar for registrering ved arbeidskontorene og åpnet opp for at ledige som trenger videreutdanning selv skal fremskaffe undervisningsplass. Den andre loven la bl.a. grunnlaget for samordning av arbeidskontorer og sosialkontorer. Den tredje loven, iverksatt med virkning fra 1. januar 2004, fastsatte organiseringen av jobbsentrene og etablerte «Bundesagentur für Arbeit» (BA). Den siste loven, Hartz IV, iverksatt fra 1. januar 2005 innebar bl.a. reformering av stønadssystemet for arbeidsdyktige personer på økonomisk sosialhjelp.

For å øke tempoet på formidling til arbeid og unngå uklare grensesnitt, skal alle arbeidsdyktige stønadsmottakere kun forholde seg til én instans og motta én type ytelse. I framtiden skal det være tre typer ytelser:

- Arbeidsledighetstrygd 1, er en medlemsfinansiert forsikringsytelse som idag. Rettighetene tilsvarer dagens regelverk i omfang og varighet. Ansvaret forblir i nye BA. Servicen skjer i jobbsenteret.
- Arbeidsledighetstrygd 2, er en skattefinansiert behovsavhengig ytelse for å sikre livsopphold til arbeidsledige personer etter at perioden for arbeidsledighetstrygd 1 har gått ut eller som utløses hvis kriteriene for å motta arbeidsledighetstrygd 1. ikke er oppfylt. Mottakerne av arbeidsledighetstrygd 2 omfattes av sosialforsikringen. Varigheten av rett til arbeidsledighetstrygd 2 er ikke tidsbegrenset. Ansvaret er lagt til det nye BA. Servicen skjer i jobbsenteret.
- Sosialpenger, tilsvarer dagens sosialhjelp, og kan kun ytes til ikke-arbeidsdyktige personer. Ansvaret forblir i de kommunale sosialkontorene.

De foreløpige evalueringsresultatene[18] for Hartz I-III viser et blandet bilde. Evalueringen viser at det har skjedd betydelige forbedringer når det gjelder omforming av den føderale arbeidsmarkedsetaten til en moderne tjenesteytende organisasjon. Reformene knyttet til kjøp av tjenester viser foreløpig ingen målbare resultater. Som følge av dette er også bruken av disse formidlingskanalene kraftig redusert fra arbeidsmarkedsmyndighetenes side. Reformen under Hartz IV er ennå ikke ferdig evaluert.

Mange arbeidsmarkedstiltak ble endret som følge av reformarbeidet og tilpasset en aktiviseringsstrategi basert på prinsippet om rett og plikt. Først ble dagpenger ved arbeidsledighet redusert beløpsmessig og den totale perioden for mottak av dagpenger kortet ned. Det ble også innført strengere sanksjoner for arbeidsledige som ikke fulgte opp pliktene til aktiv jobbsøking og deltakelse i tiltak. Tiltak for jobbsøkere som søker jobb i det regulære arbeidsmarkedet ble prioritert. Blant annet ble det gjort endringer i systemet for lønnssubsidier og det ble etablert såkalte «minijobber» og andre tiltak som skulle gi økte insentiver til å ta opp lavt lønnet arbeid. Evalueringene viser at endringene i opplæringstiltakene har gitt positive resultater og at faren for innelåsingseffekter er blitt redusert. Disse resultatene er oppnådd dels ved at tiltakene er mer rettet mot spesifikke målgrupper, og iverksatt på et tidligere tidspunkt i ledighetsperioden. Varigheten på opplæringstiltakene er redusert, og kvaliteten forventes å øke med økt konkurranse blant tilbydere av opplæringstiltak. Lønnssubsidiene viser også positiv effekt, men dette varierer i forhold til blant annet målgruppe og innretning av lønnssubsidiene.

9.6.7 Finland: Nasjonale program for et inkluderende arbeidsmarked

I 2001 lanserte Finland en velferds- og helsepolitisk strategi fram mot år 2010. Denne strategien er del av en større satsing som tar sikte på å skape en gjennomgripende forandring i finsk arbeids- og samfunnsliv.

Programmet «VETO» ble lansert i 2003 og har som formål å få flere til å stå lenger i arbeid, med vekt på å fremme de positive sidene ved arbeid. VETO er det finske ordet for å «dra» eller «trekke». I svensk oversettelse heter det: «Programmet for ett lockande arbetsliv». Programmet viderefører en del aktiviteter som ble påbegynt under de tidligere handlingsprogrammene for eldre arbeidstakere som sluttet våren 2002 og det nasjonale handlings- og forskningsprogrammet for velferd på arbeidsplassen som sluttet ved utgangen av 2003.

VETO-programmet er organisert som en egen operasjonell enhet, underlagt det finske sosial- og helsedepartementet. Det er samordnet med programmet for utvikling av arbeidsplassen, TYKES, som er underlangt arbeidsdepartementet.

VETO-programmet er strukturert under fire tematiske deler:

1. Sikre et arbeidsliv med høy kvalitet og en god kultur for sikkerhet på arbeidsplassen
2. Effektiv rehabilitering og helsetjenester i bedriftene
3. Mangfold og likestilling i arbeidslivet
4. Minstenivå for inntektssikring og gode insentiver til arbeid

Programmet har flere målsetninger, blant annet:

- Forlenge deltakelsen i arbeidslivet med 2-3 år i perioden fra 2002 til 2010;
- Redusere sykefraværet med 15 prosent i perioden 2002 til 2007;
- Redusere arbeidsulykker og yrkessykdommer med 40 prosent i perioden 2002-2010;
- Forbedre bedriftshelsetjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og dekning, og effektivisere samarbeidet om rehabilitering;
- Endre holdninger i samfunnet slik at programmets mål blir akseptert og oppnådd.

Da noen av målsetningene er nært tilgrensende til andre handlingsprogram legges det stor vekt på å se de ulike aktivitetene i sammenheng. For eksempel har folkehelseprogrammet «Helse 2015» et mål om å bidra til at helsetilstanden blir bedre, og at folk blir værende lenger i arbeidslivet. Arbeidslivsprogrammet TYKES, for å fremme produktivitet og kvalitet i arbeidslivet, har også som siktemål om å øke yrkesdeltakelsen i alle aldergrupper.

Ideen er å samordne de ressursene som finnes og stake ut en felles retning for alle politikkområder. Sammen med aktivitetene gjennomføres det blant annet informasjonskampanjer for å endre holdninger i befolkningen og skape en forståelse for målsetningene i politikken. Tilsvarende holdningskampanjer under det tidligere programmet for aktiv aldring rapporteres å ha hatt god effekt[19]

Den finske strategien for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen ble etablert i 1998 og er i

[18] Jacobi, L. og Kluve J.: «*Before and After the Hartz Reforms – The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*» RWI Discussion Papers No. 41, 2006

2006 under revisjon. Strategien legger vekt på at helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen først og fremst skal iverksettes på den enkelte virksomhet i samarbeid mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og andre berørte aktører.

Det lovmessige rammeverket er gitt i lov om helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. I tillegg er samarbeidet basert på avtaler mellom arbeidslivets parter. Loven foreskriver blant annet at det i virksomheter med mer enn 20 ansatte skal etableres et råd for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen der både arbeidsgiver og arbeidstakersiden er representert. I virksomheter med mer enn 10 ansatte skal det velges en sikkerhetsansvarlig blant arbeidstakerne.

Loven om bedriftshelsetjenester ble fornyet i 2001. Formålet med loven er å sikre et sikkert og helsemessig forsvarlig arbeidsmiljø, forebygge arbeidsrelaterte sykdommer og skader, fremme arbeidsevnen og tilby forebyggende bedriftshelsetjenester til ansatte. Loven fastsetter at arbeidsgiver skal organisere bedriftshelsetjenester for de ansatte i virksomheten. Organiseringen og omfanget av disse tjenestene skal legges til rette i en plan som favner hele virksomheten. Arbeidstakerne eller deres representanter har rett til å delta i utformingen av virksomhetsplanen. Totalt er 90 prosent av arbeidstakerne dekket av denne type virksomhetsplaner, inklusive offentlig sektor, små- og mellomstore bedrifter (SMB) og selvstendige næringsdrivende.

9.7 Oppsummering

Utformingen av arbeids- og velferdstjeneste i Norge følger de samme utviklingstrekk som våre naboland ved at arbeids- og velferdstjenestene forenkles og samordnes[20]. Valg av hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for en spesifikk tjenesteyting vil være påvirket av blant annet den forvaltningsmessige struktur og gjeldende organisering i det enkelte land. I den «nordiske modellen» som kjennetegner Norge og Sverige står det statlige ansvar fortsatt sterkt. I den «kontinentale» og «anglo-saksiske» modellen står kommunene i større grad ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, ofte med bruk av private tjenesteleveranser.

Formålet med disse reformene har vært et ønske om å rette mer av innsatsen overfor stønadsmottakerne i retning av aktivitet og jobb. Enkelte land har også endret noen av stønadsordningene i forbindelse med de organisatoriske reformene. Finland, Storbritannia og Tyskland har for eksempel redusert skillet mellom personer med og uten opparbeidede rettigheter gjennom en egen stønad med tilknyttede aktivitetskrav for personer uten rettigheter til dagpenger. Aktivitetsgarantien i Sverige inneholder også tilsvarende ytelser med aktiviseringskrav overfor utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Disse reformene er alle av ganske ny dato. Det gjenstår fortsatt mye før de organisatoriske endringene er gjennomført og de lokale kontorene er fullt ut på plass. De tilknyttede endringene i stønadsordningene er også av nyere dato. Av denne grunn er det få evalueringer som kan vise til effekter av tiltakene.

Det er ellers tegn på konvergens mellom de løsninger som velges i de ulike land med en klar dreining mot vektlegging av aktive tiltak og større bruk av arbeidsevnevurdering. Som del av dette har balanseringen mellom rettigheter og plikter for den enkelte stønadsmottaker kommet sterkere i fokus i flere land. Utgangssituasjonen for de arbeids- og velferdspolitiske reformene varierer mellom de ulike land. Norge var relativt tidlig ute med en aktiv politikk overfor yrkeshemmede, og internasjonalt er det også en utvikling mot økt innsats på aktive tiltak også for andre grupper enn arbeidsledige.

---

[19] Arnkil, R.: «*Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW)*» diskusjonsnotat for Peer Review, Finland, 20-21 Januar 2003

[20] NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*

Del III
Politikkdel

10 Mål, prinsipper og strategier for å fremme inkludering i arbeidslivet

10.1 Sammenfatning og forslag

Regjeringens hovedmål med denne meldingen er å legge fram forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut av det. Meldingen omhandler først og fremst den nye arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler, men også relevante virkemidler i utdannings- og helsesektoren. Forslagene i meldingen utgjør sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet. Gjennom de endringer i enkelttiltak og enkeltordninger som foreslås, snus tilnærmingen til den enkelte bruker fra vedkommendes begrensninger til vedkommendes muligheter. Hovedgrepene i meldingen er sammenfattet i boks 10.1.

Målet om å få flere i utkanten av arbeidsmarkedet over i inntektsgivende arbeid skal likevel ikke forfølges så langt at det går på bekostning av gode arbeidsmiljøer, en solidarisk inntektspolitikk og økonomisk trygghet, respekt og verdige liv for mennesker som ikke kan delta i arbeidslivet.

Velferdskontrakter brukes som et gjennomgående begrep for å forklare et av Regjeringens politiske hovedgrep i meldingen. Vi snakker ikke om en kontrakt i juridisk forstand, men om en samfunnskontrakt som en gjensidig forpliktelse mellom forvaltning og bruker. Denne forpliktelsen baseres på en balanse mellom rettigheter og plikter. Rettigheter vil medføre økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpasset oppfølging. Plikter betyr deltakelse i tiltak som både kan fremme overgangen til aktivitet, arbeid og ansvar for egen livssituasjon. Pliktene skal også sikre at de som kan arbeide ikke passivt blir gående på stønader. Balanseringen av rettigheter og plikter vil også bidra til økt verdighet og selvrespekt.

Den enkelte skal i sitt møte med arbeids- og velferdsforvaltningen oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging. Rettsikkerhet og likebehandling må tillegges stor vekt. Utvikling av kompetanse i forvaltningen, samarbeidet mellom ulike deler av forvaltningen og hensyn til at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt gjennom saksbehandlingsprosedyrer, klageordninger mv., blir av stor betydning i det videre arbeidet.

Hovedformålet med folketrygdens ytelser er

Boks 10.1 Hovedgrepene i meldingen

- Velferdskontrakter brukes som gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker.
- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn i arbeid og heve tersklene ut av arbeidslivet, herunder tilpassede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og for innvandrere.
- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene kan nyttes best mulig ut fra den enkeltes behov og ressuser med sikte på å komme i arbeid.
- En ny, tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra stønadsforvalting til aktive tiltak og oppfølging.
- Et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden.

for det første å gi alle innbyggere økonomisk trygghet ved arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Formålet er for det andre en sosial trygghet i form av å bidra til utjamning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. For det tredje skal folketrygden bidra med hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig (folketrygdloven §1-1). Utfordringen ved utformingen av systemene er å sikre en god avveining av disse hensynene samtidig som systemene skal være enkle og forutsigbare og finansielt bærekraftige.

Regjeringen legger ikke opp til å foreslå endringer i de medisinske vilkårene for rett til sykepenger, rehabiliterings- og attføringspenger og uføreytelser i folketrygden. Gjennom å slå sammen folketrygdens attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad innføres en enklere, mer arbeidsrettet og forutsigbar midlertidig inntektssikring, jf. omtale i kapittel 12. Tiltak og tjenester i hele Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområde skal kunne brukes mer fleksibelt og tilpasses den enkeltes behov, jf. omtale i kapittel 11. For personer som ikke har en tilstrekkelig inntektssikring og oppfølging gjennom folketrygdens ordninger, primært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, foreslås det etablert et tilbud om et nytt kommunalt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad, jf. omtale i kapittel 13.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil sammen med Helse- og omsorgsdepartementet legge opp til bedre koordinering og oppfølging av arbeidsrettet og helsemessig rehabilitering.

Arbeids- og velferdsetaten vil bli bedt om å legge en bred og systematisk arbeidsevnevurdering til grunn for avklaring av tiltak og oppfølging av den enkelte stønadsmottaker.

Den økonomiske motivasjonsstrukturen i det samlede stønads- og skattesystemet kan skape stønadsfeller som gjør det mer lønnsomt på kort sikt å motta stønad enn å arbeide. Dette må avveies mot hensynet til sosial fordeling. Regjeringen vil forenkle dagens regler for avkorting av stønader mot samtidig arbeid, behovsprøvde tillegg og supplerende ytelser til folketrygden. Målet er at de kan ivareta ønskede fordelingshensyn samtidig som de økonomiske insentivene til lønnet arbeid blir bedre.

Arbeidsplassen og arbeidslivet er den viktigste arena for inkludering. Regjeringens strategi er basert på tiltak for å fremme inkludering og begrense utstøting fra arbeidslivet. Regjeringen prioriterer samarbeidet med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv.

Vi har en ny arbeidsmiljølov hvor arbeidsgivers ansvar for å forebygge utstøting og legge til rette for inkludering er løftet fram og tydeliggjort. Samtidig er det en utfordring å finne balansen mellom virksomhetenes ansvar og når arbeids- og velferdsforvaltningen skal overta arbeidet med tilrettelegging og oppfølging. Regjeringen har i meldingen ønsket å klargjøre de ulike rollene på dette feltet. Gjennom den videre oppfølgingen vil det bli lagt vekt på å øke kunnskapen om hvordan regelverket fungerer og sørge for at arbeids- og velferdsforvaltningens rolle blir klargjort/definert.

Regjeringen vil oppnevne et utvalg som skal utrede en samlet diskrimineringslovgivning.

Regjeringen har i tilknytning til forslaget til statsbudsjett for 2007 lagt fram handlingsplaner mot fattigdom og for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen. Mange av tiltakene i disse planene bygger opp under målene i denne meldingen.

10.2 Bakgrunn, strategier og samlede grep

10.2.1 Kort om bakgrunn

Beskrivelsene og analysene i kapitlene 2-9 viser at de aller fleste som lever i Norge har en trygg økonomi og en relativt høy materiell velferd. Arbeidsløsheten er lav og yrkesdeltakingen er høy. Vi har et høyt utdanningsnivå, et effektivt arbeidsliv og relativt små sosiale forskjeller mellom folk.

Utsiktene for arbeidsmarkedet er positive. Vi har en velfungerende økonomi hvor omstillinger i arbeidslivet bidrar til økt produktivitet til beste både for samfunnet og det store flertallet av befolkningen. Samtidig er vi et av de landene i OECD-området som har størst andel av befolkningen utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller uførhet. Kort oppsummert:

- Om lag ¼ av befolkningen i yrkesaktiv alder er ute av arbeid.
- Omfanget av og tilstrømmingen til uførestønader er blant de aller høyeste i OECD-landene.
- Sykefraværet er også blant de høyeste i OECD-landene, og sykefraværet øker stadig, etter en midlertidig nedgang i 2004.
- Mange mottar midlertidige rehabiliterings-, attførings- og uføreytelser, og mange «vandrer» til dels lenge mellom ulike typer stønader og ytelser. For mange ender på uførepensjon.

- Yrkesdeltakingen blant funksjonshemmede er lavere enn ønskelig, og den øker ikke.
- Enkelte grupper i innvandrerbefolkningen har langt lavere yrkesdeltaking, høyere arbeidsledighet, dårligere helse og høyere sykefravær og uførepensjonering enn befolkningen som helhet.
- Den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet går nedover, selv om helsetilstanden blir bedre og levealderen øker.
- En for stor del av befolkningen lever i varig fattigdom, og det er ikke tegn på at andelen går ned.

OECD konstaterer i sin analyse av utviklingen og politikken på dette området at Norge fører en aktiv arbeidsmarkeds-, rehabiliterings- og attføringspolitikk, og at systemene på området inneholder mange gode ordninger og tiltak. Til tross for dette konstaterer OECD at resultatene er relativt svake.[1]

10.2.2 Regjeringens hovedgrep

Hovedgrepene i meldingen er sammenfattet i boks 10.1.

Flere av de hovedgrepene som tas må ses i sammenheng med samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv, der det legges til grunn at arbeidsplassen er den viktigste arena for inkludering (IA-avtalen). Regjeringen er opptatt av hvordan en kan legge godt til rette for inkludering på arbeidsplassen, jf. avsnitt 10.4.

Hovedgrepene er også ledd i den videre oppfølging av NAV-reformen: Etableringen og utviklingen av en samlet arbeids- og velferdsforvaltning, med opprettelsen av NAV-kontor som bl.a. skal håndtere oppgaver som tidligere lå under hhv. Aetat, trygdeetat og deler av den kommunale sosialtjenesten. Målet er å få til mer arbeidsrettede, samordnete og effektive virkemidler og mer fleksibel bruk av virkemidler.

Regjeringen vil følge opp Syseutvalgets lovforslag, jf. NOU 2005: 8 «Likeverd og tilgjengelighet», gjennom utredningen av en egen lov om diskriminering og tilgjengelighet.

Målet om å få flere i utkanten av arbeidsmarkedet inn i inntektsgivende arbeid skal likevel ikke forfølges så langt at det går på bekostning av

- et lønns- og stønadsnivå som gir økonomisk trygghet og som sikrer mot fattigdom
- høye krav til arbeidsmiljø
- forbedring av ytelser og tiltak for personer som har liten eller ingen mulighet til å forsørge seg gjennom eget arbeid
- hensyn til brukermedvirkning og den enkeltes rett til selv å definere sitt livsprosjekt, og å behandle personer med varige stønadsbehov med respekt.

10.3 Mål og prinsipper for det offentlige stønadssystemet

10.3.1 Hovedmål og hovedhensyn

Hovedformålet med folketrygden er å gi alle innbyggere økonomisk trygghet, bidra til sosial trygghet, og bidra med hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig (folketrygdloven §1-1).

De arbeidsrettede og sosiale inntektssikrings- og stønadsordningene skal ivareta følgende mål og hensyn:

- *Sikre inntekt og kompensere for merutgifter* ved arbeidsløshet, sykdom, fødsel, uførhet, alderdom og aleneomsorg for barn. Dette reflekterer forsikrings- og trygghetsmål.
- *Bidra til omfordeling* av inntekt mellom grupper og over den enkeltes livsløp. Dette reflekterer fordelingspolitiske mål.
- *Gi hjelp til selvhjelp*. Bidra til inntektsgivende arbeid og at den enkelte skal klare seg best mulig til daglig. Dette gir uttrykk for et tilretteleggings- og motiveringsmål.
- Være *finansielt bærekraftig*. Hensynet til andre prioriterte formål for velferdsstaten og til å kunne opprettholde velferdsordningene over tid medfører at utgiftene ikke bør øke for mye.
- Ha *legitimitet* og oppslutning i befolkningen. Ordningene må oppleves som rimelige og rettferdige. De må ikke lede til misbruk.
- Stønadsordningene bør være mest mulig *enkle og forutsigbare* å forholde seg til både for det enkelte individ, arbeidsgivere/bedrifter, forvaltningen og politiske myndigheter.

De tre første hensynene over er hovedmål i regelverket og retter seg mot individets trygghet og velferd. Hensyn til finansiell bærekraft, legitimitet og enkelhet er mer samfunnsrettede hensyn.

Hensynet til gode insentiver til arbeid, finansiell bærekraft og legitimitet trekker i stor grad i

[1] «Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers. Norway, Poland and Switzerland.» Vol. 1. OECD 2006.

samme retning. Gode insentiver til arbeid tilsier at det skal lønne seg å arbeide framfor å motta stønad, og at stønadssystemet ikke skaper stønadsfeller. Dette tilsier at stønadsordningene ikke må bidra til at personer som kan arbeide forblir avhengig av offentlig inntektssikring over lang tid.

Gode arbeidsinsentiver i stønadssystemet kan komme i konflikt med hensynet til sosial fordeling. Det gjelder særlig ved lave inntektsnivåer, eller for personer med lav eller ingen arbeidstilknytning. Det er samtidig for enkelt å legge til grunn at lavest mulig stønad gir de beste økonomiske insentivene. Det å ha en forutsigbar inntekt mens en får helsemessig behandling og/eller arbeidsrettet kvalifisering og omstilling, kan bidra til å *øke* kraften og innsatsen for å komme i arbeid. Dette er noe av tankegangen bak regjeringens forslag om et nytt kvalifiseringsprogram og en ny kvalifiseringsstønad for personer som står et stykke unna arbeidsmarkedet.

Gode insentiver til arbeid vil bidra til at velferdssystemene er finansielt bærekraftige. Et system som belønner arbeidsinnsats, kan også oppleves som rimelig og rettferdig av befolkningen, og vil dermed bidra til legitimitet og oppslutning om velferdsordningene. Det bør samtidig være enklest mulig å forholde seg til.

10.3.2 Dilemmaer ved avveiing av ulike hensyn

De sosiale trygghets- og velferdsordningene vil alltid være beheftet med dilemmaer når ulike hensyn skal veies mot hverandre.

For det første er det nødvendig å skille mellom effekten på velferd for den enkelte på kort og på lang sikt. Det som kan øke velferden til en stønadsmottaker på kort sikt (høyere stønad), er ikke nødvendigvis det samme som vil øke velferden på lang sikt (selvforsørging ved eget arbeid).

For det andre ligger det ofte en innebygd avveiingskonflikt mellom hensyn til arbeidsinsentiver og hensyn til sosial fordeling. Ut fra fordelingshensyn er det ønskelig med et akseptabelt minstenivå på ytelsene. Det er dessuten målrettet og effektivt med behovsprøvde tillegg for forsørgelsesbyrde og andre særskilte utgiftsbehov. Dette kan imidlertid bidra til såkalte «stønadsfeller», der det på kort sikt ikke er økonomisk lønnsomt å komme i arbeid eller å trappe opp arbeidsinnsatsen. Det gjelder særlig når en ser ulike typer ytelser, skatt og egenbetaling (fribeløp mv.) i sammenheng, slik det er gjort i kapittel 8.

For det tredje er det viktig å skille mellom det som er tilsiktede konsekvenser av regelverket (for eksempel inntektssikring og fordeling), og det som er utilsiktede konsekvenser av flere regelverk som virker sammen. Resultatet av dette reflekterer ikke alltid en samlet avveining av de ulike hensynene. Resultatet kan ofte være et litt tilfeldig sluttpunkt av en historisk prosess av mange endringer i regelverk og ordninger over tid. Endringer har som oftest et krav om å gi en sosial profil. Enkeltvis kan dette være bra og velbegrunnet, men over tid kan det til sammen ha uheldige og uoversiktlige konsekvenser.

For det fjerde er det relevant å skille mellom ulike typer insentiver for den enkelte: Stønadsvarighet, krav til egeninnsats, aktiv oppfølging og mulighet for sanksjoner kan for eksempel ha vel så sterk virkning som kompensasjonsnivå.

For det femte er det viktig å presisere hvilke tilstander som skal kvalifisere til en offentlig inntektssikring. For eksempel er uføreordningen ment å kompensere for varig redusert arbeidsevne på grunn av helseproblemer, og ikke for lav inntekt som skyldes arbeidsmarkedsproblemer eller ønsket tilpasning i husholdningen. Uklarhet om formålet med en ordning kan svekke legitimiteten og den finansielle bærekraften til ordningen.

For det sjette må en skille mellom insentiver for den enkelte til å komme i arbeid, og insentiver for arbeidsgivere og bedrifter til å ansette og beholde arbeidskraft med helsemessige og/eller andre problemer. Det hjelper lite med økonomiske insentiver for å motivere den enkelte til arbeid hvis det ikke er bedrifter som vil ansette eller beholde de det gjelder. Insentivene på tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet må derfor vurderes i sammenheng.

10.3.3 Forenkling og bedre arbeidsretting av behovsprøvde ytelser

Beregningene i kapittel 8 viser at samlet kompensasjonsnivå i forhold til tidligere inntekt kan bli høyt når det tas hensyn til behovsprøvde tillegg. Det er grunn til å tro at dette i noen tilfeller fører til stønadsfeller, ved at enkelte mottakere av trygdeytelser taper på å gå ut i arbeid eller å øke arbeidsmengden. Regjeringen legger opp til at dagens attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattes av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden. Det legges opp til at den nye ytelsen skal skattlegges på samme måte som lønn og ha et standardisert barnetillegg istedenfor dagens behovsprøvde tillegg i tidsbegrenset uførestønad. Videre at det ikke skal

være friinntekt, og at avkorting mot samtidig arbeidsinntekt skal baseres på arbeidede timer. Alle disse elementene bidrar til å gjøre det mer lønnsomt for stønadsmottakerne å arbeide og å øke arbeidsinnsatsen, samtidig som nivået på ytelsen i bunnen gir en minste sikring mot inntektsbortfall for alle, uavhengig av tidligere inntekt.

Regjeringen vil i lovarbeidet som skal følge denne meldingen gjennomgå supplerende, særlig behovsprøvde tillegg til folketrygdens midlertidige ytelser med sikte på å bedre arbeidsrettingen samtidig som hensynet til et akseptabelt kompensasjonsnivå ivaretas.

Ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene ble gjennomgått i forbindelse med Stortingets behandling av reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). NAV-reformen innebærer at dagens ansvarsdeling mellom kommunene og staten videreføres. Staten skal fortsatt ha ansvaret arbeidsmarkedspolitikken og inntektssikring og utgiftskompensasjon ved sykdom, uførhet eller arbeidsledighet m.v. Kommunene skal fortsatt ha ansvaret for sosialtjenesten og økonomisk sosialhjelp. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen åpner for at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

10.4 Arbeidsplassen er den viktigste arena for inkludering

10.4.1 Utgangspunkt

Arbeid er nødvendig for materiell velferd, og arbeidsdeltaking er viktig for sosial inkludering. Arbeid er også viktig kilde til selvrealisering, selvrespekt og sosial status. Det er viktig at arbeidet utføres under tilfredsstillende vilkår, uten fare for liv og helse, og med muligheter for egenutvikling, læring og sosialt fellesskap. Å kunne arbeide fram til pensjonsalderen uten vesentlige helseplager som følge av dårlig sikkerhet og arbeidsmiljø er et velferdsgode.

Arbeidsplassen og arbeidslivet er den viktigste arena for inkluderingspolitikken. Tiltak for å forebygge og begrense utstøting og ekskludering, og for å fremme inkludering bør derfor i størst mulig grad skje på og i tilknytning til arbeidsplassen.

Vi har en ny arbeidsmiljølov hvor arbeidsgivers ansvar for å forebygge utstøting og legge til rette for utsatte arbeidstakere er løftet fram og tydeliggjort, jf. omtale i kapittel 14. Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljøet til enhver tid er fullt forsvarlig. Denne plikten gjelder også under omstillinger og i andre situasjoner som kan føre til utstøting. Myndighetene har virkemidler for å kontrollere at arbeidsgiver oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven, som for eksempel tilsyn, pålegg og sanksjonsmidler som tvangsmulkt og stansing av virksomheten.

10.4.2 Myndighetenes oppgaver og virkemidler

Dagens regelverk og oppgaver knyttet til forebygging og oppfølging av sykefravær på arbeidsplassen er beskrevet i kapittel 5.

Både Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten har funksjoner og oppgaver knyttet til å motvirke at personer som er i arbeid og blir syke, støtes ut av arbeidslivet. Begge etater forvalter lovregler med relevans for en arbeidstaker som er blitt sykemeldt eller har fått redusert arbeidsevne. De respektive bestemmelsene har nær sammenheng med hverandre. Arbeidsgivers plikt til å legge arbeidsforholdene til rette for arbeidstakere med redusert arbeidsevne og til å utarbeide oppfølgingsplaner følger av arbeidsmiljøloven. Folketrygdloven med forskrifter angir arbeidstakers rettigheter og plikter mht. sykepenger, samt Arbeids- og velferdsetatens plikt til å følge opp den sykmeldte og rett til å kreve oppfølgingsplaner.

Etatene har også ulike virkemidler; henholdsvis tilsyn og veiledning og økonomiske virkemidler i form av tjenester, tiltak og stønader, som skal bidra til rask og hensiktsmessig oppfølging på arbeidsplassen når et helseproblem e.l. har oppstått. Mens Arbeids- og velferdsetaten har hovedtyngden av sin virkemiddelbruk rettet mot den enkelte, er hovedtyngden av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk rettet mot å hindre at forhold ved arbeidet eller arbeidsplassen forårsaker sykdom eller skade. Arbeidstilsynet fører tilsyn og driver veiledning for å bidra til at virksomhetene har gode nok systemer og rutiner som ivaretar alle typer arbeidsmiljøforhold, både psykososiale/organisatoriske, fysiske, kjemiske og sikkerhetsmessige.

Det har de senere årene vært et økende samarbeid mellom Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidstilsynets oppfølging av arbeidsgivers arbeid med sykefravær og utstøting skjer innenfor den ordinære tilsynsstrategien og med virksomhetens plikt til systematisk HMS-arbeid som utgangspunkt. Etaten påser at virksomhetene som ledd i arbeidsmiljøarbeidet har innarbeidet rutiner og aktiviteter for systematisk sykefraværsoppfølging og oppfølgingsplaner for arbeidstakere

med redusert arbeidsevne. Overfor virksomheter som ikke viser vilje eller evne til å følge opp dette ansvaret, iverksetter tilsynet reaksjoner slik som pålegg og tvangsmulkt. Det vises til kapittel 14 for en nærmere redegjørelse av Arbeidstilsynets oppgaver og ansvar.

Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere om «utvidet legeerklæring» etter 8 ukers sykmelding er av god nok kvalitet for fortsatt rett til sykepenger, eventuelt returnere erklæringen til legen. Tidligst mulig og senest innen 12 ukers sykemelding skal etaten innhente oppfølgingsplan, dersom vedkommende ikke er i arbeidsrelatert aktivitet. Dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, skal det så tidlig som mulig vurderes om yrkesrettet attføring bør prøves. En slik vurdering skal skje senest ved utløpet av sykepengeperioden (folketrygdloven § 8-7). Blir yrkesrettet attføring igangsatt i sykepengeperioden, vil vedkommende fortsatt ha rett til sykepenger. Ved utløpet av sykepengeåret vil vedkommende gå over på attføringspenger, eventuelt rehabiliteringspenger.

Arbeids- og velferdsetaten kan bistå virksomhetene med veiledning og råd, yte graderte sykepenger, eventuelt 100 prosent sykepenger («aktiv sykemelding») i forbindelse med arbeidsrelaterte tiltak på arbeidsplassen (folketrygdloven § 8-6). Det kan også ytes tilretteleggingstilskudd til IA-virksomheter ved slike arbeidsrelaterte tiltak.

Ved inngåelse av IA-avtalen ble det opprettet arbeidslivssentre og en kontaktpersonsordning for å støtte opp under IA-virksomhetenes inkluderingsarbeid. Arbeids- og velferdsetaten gir derfor også veiledning om forebyggende utviklingstiltak som støtter opp om IA-avtalens mål.

Vi har i hovedsak gode reguleringer og virkemidler for forebygging, inkludering og oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen. Utfordringen er å finne ut og ta tak i hvorfor resultatene av arbeidet med å redusere det omfattende sykefraværet og uførepensjoneringen i Norge ikke er bedre. Dette er også et hovedspørsmål som OECD stiller i rapporten om sykefravær, rehabilitering, uførhet og arbeid i Norge, Polen og Sveits.[2]

En utfordring er at det kan være vanskelig for virksomheter og arbeidsgivere å vite hvor mye som forventes av dem, dvs. hvor langt tilretteleggingsplikten strekker seg. En annen ufordring er Arbeidstilsynets kompetanse og ressurser til å følge dette opp med tilsyn. Det er nødvendig i det enkelte tilfelle å ta konkret stilling til hvor mye arbeidsgiver skal bidra med, og når det inntreffer et skjæringspunkt hvor Arbeids- og velferdsetaten overtar for Arbeidstilsynet eller motsatt. Det vil avhenge av om det handler om system og rutiner eller om det enkelte individ.

En annen utfordring synes å være at regelverket ikke gir klare nok svar på Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsrolle i sykepengeperioden. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at det er forholdsvis få saker der yrkesrettet attføring igangsettes i sykepengeperioden. Ved etableringen av lokale NAV-kontorer vil imidlertid muligheten for en helhetlig oppfølging styrkes betydelig.

Det ligger i sakens natur at det på dette området må foretas skjønnsmessige vurderinger i de enkelte tilfeller. Folr å unngå uklarheter, vil det bli utarbeidet retningslinjer for Arbeids- og velferdsetatens og Arbeidstilsynets arbeid og samarbeid seg i mellom og med virksomhetene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil gjennomgå slike problemstillinger nærmere for å få til en bedre håndheving og oppfølging av reglene enn i dag. Et samhandlingsprosjekt er satt i gang for å analysere hvordan virksomhetene i praksis følger opp sine forpliktelser, og hvordan Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten hver for seg og i samarbeid kan arbeide mer effektivt for å påvirke og støtte virksomhetenes arbeid med å forebygge at arbeidstakere støtes ut av arbeidslivet. Et spørsmål er hvordan dagens samlede virkemidler på dette området fungerer, og om andre virkemidler kan ha en bedre effekt. Videre skal prosjektet avklare hvilke roller og kompetanse de enkelte myndigheter har i forhold til virksomhetenes sykefraværs- og tilretteleggingsarbeid, og eventuelt tilrå en mer hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling og bedre samarbeidsformer. Prosjektet er nedfelt i IA-avtalen og sluttrapport skal leveres i løpet av 2007. Vi viser til nærmere omtale i kapittel 14.

10.4.3 Hva kan virksomheter, arbeidsgivere og ansatte gjøre bedre?

Virksomheter har forventninger og krav om å drive økonomisk lønnsomt. De skal overleve og utvikle seg i en åpen og konkurranseutsatt markedsøkonomi. Offentlige virksomheter har tilsvarende forventninger og krav til modernisering, omstilling, effektivitet og økonomisering. Det er i en slik virkelighet at de også har forventninger og krav på seg til gode arbeidsmiljøer, forebyggende og tilretteleggende arbeid og god tilrettelegging for- og oppfølging av ansatte med helseproblemer og sykdom. Noen (de beste) klarer å forene dette,

[2] OECD 2006.

slik at begge hovedhensyn forsterker hverandre i praksis: Gode arbeidsmiljøer som fremmer gode resultater. For andre kan dette i praksis være motstridende hensyn som avveies mot hverandre.

Arbeidsinkluderende motivasjonsfaktorer for virksomheter og arbeidsgivere kan være støttende i form av f.eks. informasjon, veiledning og tilrettelegging. De kan også ha form av subsidier, reduserte avgifter og premier o.l. Eller de kan ha form av lovpålagte krav og begrensninger, avtaler og normer, og i form av direkte økonomisk medansvar. Analyser i denne meldingen tyder på at vi har et for høyt nivå på langtids sykefravær og uførepensjonering. Folketrygden, stønadssystemet og felleskapet overtar dermed i praksis en del av virksomhetenes kostnader som følge av mangelfull tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Dette er prosesser og følger som ofte tar lang tid før de endelige konsekvensene viser seg fullt ut for den enkelte og for samfunnet.

Det kan diskuteres om dagens ordninger i tilstrekkelig grad oppmuntrer eller presser arbeidsgivere og virksomheter til forebyggende arbeidsmiljøer, eller til å ta inn (igjen) og legge til rette for arbeidstakere med redusert helse eller som har hatt lange sykefravær. Ordninger med kombinasjon av krav og belønning til arbeidsgivere som inkluderer personer med helse- og funksjonssvikt kan forventes å gi en tydelig effekt på langtids sykefravær og uførepensjonering.

Et flertall i Sandman-utvalget (NOU 2000: 27) foreslo et prinsipp om mer ansvars- og kostnadsdeling for sykepenger fordelt på hhv. arbeidstaker, arbeidsgiver og folketrygden. Alternativet ble som kjent ikke fulgt opp, og istedet ble politikken basert på et samarbeid gjennom IA-avtalen. Det er etter fem år vanskelig å finne samlede resultater på nasjonalt nivå når det gjelder de delmålene som ble stilt om hhv. lavere sykefravær, flere funksjonshemmede i arbeid og lavere forventet pensjoneringsalder. Samtidig vet en ikke hvordan utviklingen hadde vært uten IA-avtalen eller med andre virkemidler. Det er dessuten en rekke eksempler på gode tiltak, resultater og erfaringer lokalt.

Andre land som har fått til resultater på disse områdene har involvert og ansvarliggjort arbeidsgivere og bedrifter direkte i større grad, selv om en slik sammenheng ikke er entydig og erfaringene fra blant annet Sverige er blandede (jf. kapittel 9). Tiltakene i disse landene innebærer ofte større pakker av både tilretteleggende virkemidler, lønnstilskudd, fleksible jobber osv., og mer direkte virkemidler i form av kvotering, kostnadsansvar og resultatbaserte sosialforsikringspremier, avhengig av i hvilken grad bedriften genererer varig sykefravær, uførepensjonering etc.

Strategier rettet mot virksomheter og arbeidsgivere bør både omfatte de som er ansatte og de som står utenfor arbeidslivet. En mulig strategi vil være å ansvarliggjøre arbeidsgiverne gjennom å gi dem et mer direkte medfinansieringsansvar for ansatte som blir syke.

Slike resonnementer og erfaringer kombinert med manglende resultater gjennom IA-avtalen er bakgrunnen for at Regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2007 har foreslått at arbeidsgiverne får et visst medfinansieringsansvar for sykepenger i hele sykepengeperioden. Forslaget innebærer at arbeidsgiveren etter utløpet av arbeidsgiverperioden får et medfinansieringsansvar på 20 prosent de 6 første måneder av sykepengeperioden, og deretter 10 prosent de siste 6 måneder av sykepengeperioden. Det ble samtidig foreslått at arbeidsgiverne delvis skal kompenseres for dette ved at arbeidsgiver dekker utgifter til de 14 første kalenderdagene istedenfor de 16 første, dvs. at arbeidsgiverperioden reduseres med to kalenderdager. En slik ordning betyr at man belønner de arbeidsgivere som har et velfungerende arbeidsmiljø og sykefraværsarbeid, mens arbeidsgivere som ikke tar dette ansvaret, i større grad vil belastes kostnadene direkte.

For at tiltaket ikke skal bidra til økt utstøting fra arbeidslivet eller gjøre det vanskeligere for svake grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, er det foreslått at gjeldende skjermingsordninger for gravide, kronisk syke, personer som kommer tilbake i jobb fra attføring, rehabilitering eller uførhet, blir utvidet til også å gjelde arbeidsgiverens medfinansieringsansvar i trygdeperioden. For å unngå at småbedrifter blir rammet tilfeldig, er det også foreslått at dagens forsikringsordning for arbeidsgiverperioden blir utvidet til også å gjelde medfinansieringen deretter. Ordningen er også foreslått å omfatte flere bedrifter. Andre justeringer i ordningen vil bli nærmere vurdert.

Regjeringen ønsker å opprettholde et godt samarbeid med partene om et mer inkluderende arbeidsliv. Virkemidlene som i dag ligger i IA-avtalen videreføres og omdisponeres slik partene i arbeidslivet og myndighetene har blitt enige om. Partene i arbeidslivet har i brev av 8. september 2006 gitt uttrykk for at det ikke har vært en reell dialog om Regjeringens forslag til endringer i sykelønnsordningen for arbeidsgiverne. På denne bakgrunn er det nedsatt et utvalg ledet av statsministeren med følgende mandat:

«Regjeringen inviterer lederne for organisasjonene som er parter i IA-avtalen til deltagelse i et utvalg for gjennom reelle drøftelser, jf. IA-avtalens pkt 6, å gjennomgå regjeringens forslag til endringer i arbeidsgivers medfinansiering av utgiftene til sykepenger, og å gjennomgå organisasjonenes innspill. Utvalget kan foreslå alternative løsninger som vil gi tilsvarende forventet nedgang i sykefraværet og i statens kostnader til sykepenger innenfor samme budsjettramme i folketrygden som i regjeringens forslag. Utvalget kan i den forbindelse også komme med forslag til konkret utforming av skjermingsordninger. Utvalgets forslag skal foreligge innen 1. november 2006.»

Dersom utvalgets anbefalinger gir grunnlag for det, vil Regjeringen legge fram en egen sak for Stortinget om oppfølging av utvalgets forslag.

10.5 Om tildeling og oppfølging av helserelaterte ytelser i folketrygden

10.5.1 Medisinsk diagnose og legens rolle og oppgaver i folketrygden

Regjeringen legger ikke opp til å foreslå endringer i de medisinske vilkårene for rett til ytelser fra folketrygden.

I kapittel 12 varsler Regjeringen at den vil innføre en ny, tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som skal erstatte dagens attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det skal fortsatt være vilkår om at arbeidsevnen skal være vesentlig nedsatt av helsemessige årsaker. Det legges samtidig opp til at vurdering og avklaring av hvilke tiltak som bør settes inn, og hvordan den enkelte skal følges opp, i større grad bør bygge på en systematisk vurdering av den enkeltes aktuelle og potensielle arbeidsevne.

Arbeidsevnen kan beskrives som evnen og potensialet til å kunne fylle de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett i forhold til individets helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og familiesituasjon.

For ensidig vekt på sykdom og helsesvikt kan føre til at diagnosen blir det eneste eller viktigste vurderingsgrunnlaget for de ytelser og tiltak som den enkelte skal ha. Fokus kan bli rettet mot hva en ikke kan, og ikke på hva den enkelte kan utføre av arbeid til tross for sine helseplager.

Legen er ofte pasientens motivator, behandler og veileder. Ofte innebærer dette at legen også etter en tid får en rolle som pasientens talsmann/advokat inn mot trygdens ytelser. Samtidig er legen forpliktet gjennom helsepersonelloven (§6) til å sørge for at en ikke påfører blant annet trygden unødvendige utgifter. Legen skal bidra med en nøytral erklæring hvor personens helseproblemer blir beskrevet og grad av arbeidsuførhet blir angitt. Arbeids- og velferdsetaten fatter vedtak om tildeling av aktuelle trygdeytelser.

Vi har et helsefokusert trygdesystem i Norge, sammenliknet med andre land. Allmennlegen har en nøkkelrolle som pasientens motivator, tilrettelegger og behandler, som den viktigste premissleverandøren for Arbeids- og velferdsetatens vedtak om tildeling av helserelaterte ytelser, og ved behandling og oppfølging av sykmeldte, ved medisinsk rehabilitering og uførhet mv. Det vises til omtale i kapittel 5 (avsnitt 5.3) og i avsnitt 10.4.

Det er i ulike sammenhenger reist spørsmål om legenes omfattende og dominerende oppgaver og roller i trygdesystemet. OECD mener at vi i Norge bør skjerpe kontrollen med allmennlegenes sentrale rolle i vårt trygdesystem[3]:

I mange andre OECD-land er det slik at søknader om ytelser ved sykdom og (særlig) uførhet vurderes av nøytrale leger som ikke kjenner pasienten. Disse er enten ansatt i trygdeadministrasjonen eller sykeforsikringen, eller de utfører denne jobben ved siden av annen praksis. Tanken bak er at behandlende lege ofte står pasienten for nær til å kunne foreta en helt nøytral vurdering av grunnlaget for retten til trygdeytelser alene. Samtidig er det behandlende lege som ofte kjenner pasienten best.

Trygdeetaten har i 2005 gjennomført en analyse av fastlegers sykmeldingspraksis[4]. Hovedkonklusjonen var at endringene i allmenlegenes oppfølgingsplikt i 2004 hadde virkning på fastlegenes sykmeldingspraksis, jf. avsnitt 5.3.

Trygdeetaten gjennomførte i 2005 et forsøk der man har brukt uavhengige leger til å vurdere uføresøknader. Formålet med forsøket var å finne ut om uavhengige leger sikrer en bedre kvalitet på de vurderingene som legges til grunn for trygdeetatens avgjørelse av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt, jf. avsnitt 5.3.

Evalueringen av forsøket viser at det er stor grad av overensstemmelse mellom trygdeetatens vurdering og vurderingene som ble foretatt av de uavhengige legene.[5] Det var også bred enighet om

[3] OECD 2006
[4] RTV Rapport 06/2006 Fastlegers sykmeldingspraksis
[5] SINTEF Rapport 257 Evaluering av forsøk med bruk av legespesialister og rådgivende leger i uføresaker

at det burde ha vært gjort et bedre arbeid med å avklare medisinske forhold tidligere i stønadsforløpet. SINTEFs evaluering konkluderer med at spesialistvurderinger ikke hører hjemme i sluttfasen av en medisinsk utredning. Vurderingen av ekstern rådgivende lege brakte ifølge SINTEF inn lite nytt. Den nye vurderingen fikk som regel ingen praktiske konsekvenser for uførevurderingen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil legge stor vekt på slike resultatoppfølginger og analyser framover. Det vil kunne gi grunnlag for systematisering av erfaringer og gi bedre grunnlag for veiledning, kursing, støtte og oppfølging av allmennlegene i deres premiss-, kontroll- og oppfølgingsoppgaver i trygden. I tillegg vil det gi grunnlag for gjensidig dialog og læring mellom allmennleger og Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer det slik at det omtalte uførestønadsprosjektet tyder på at det ikke nødvendigvis er en god løsning å tilsette egne «innvilgings- og kontrolleger» i Arbeids- og velferdsetaten. Men det kan være fornuftig å se nærmere på hvordan de rådgivende legene kan brukes best mulig i Arbeids- og velferdsetaten. Departementet vil følge opp slike spørsmål nærmere etter at Uførepensjonsutvalget har levert sin innstilling i 2007.

10.5.2 Arbeidsevnevurdering

En bred arbeidsevnevurdering som i størst mulig grad er basert på tverrfaglig samarbeid med andre relevante behandlere og aktører i sosial- og helsetjenesten, vil være et sentralt grunnlag for arbeidet i Arbeids- og velferdsetaten. Det kan også bidra til en optimal klarlegging av medisinske behov og tilrettelegging av behandlingsforløp for den enkelte pasient inn mot arbeid og deltagelse i samfunnet.

Gjennom de senere årene er det introdusert mer funksjons- og arbeidsrettede vurderinger tidligere og hyppigere i de helserelaterte ytelsene. Blant annet er det innført krav om funksjonsvurdering og vurdering av attføring i sykepenge- og rehabiliteringspengeperioden og sterkere plikt til aktivitet i sykepengeordningen (aktiv sykemelding/delvis sykemelding). Parallelt har utvidede egenmeldingsmuligheter innen sykepengeordningen lagt vekt på egenansvar. Generelt er det lagt større vekt på den enkeltes ansvar for vurdering av egen helse og utvikling.

I den videre utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen blir det vesentlig å utforme prosedyrer og metoder for avklaring av tiltak, oppfølging og gjennomføring på måter som i større grad bidrar til at flere kommer inn i aktive, arbeidsrettede prosesser, og ofte tidligere enn før.

Det må være klare og etterprøvbare kriterier for de vurderinger som skal foretas. Skjønnsutøvelse, arbeidsmåter, prosedyrer og metodikk skal være profesjonelt forsvarlig og ivareta hensyn til rettssikkerhet og likebehandling. Dette forutsetter systematisk metodeutvikling og kompetanseoppbygging av bl.a. arbeidsevnevurdering som metode og redskap i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten vil derfor sette i gang utvikling, utprøving og kompetanseoppbygging av systematisk arbeidsevnevurdering som sentralt arbeidsredskap i etaten.

10.5.3 Samordning av helsetjenester og arbeidsrettede tiltak

Habilitering og rehabilitering

Analysekapitlene (2-9) viser mange steder at det er behov for – og ofte mye å oppnå ved – bedre samordning av helsetjenester og mer arbeidsrettede tiltak og tjenester. Noen kan oppleve å få forlenget sykdom og sykefravær ved at de må vente på ulike typer tjenester og tiltak i overgangen fra en ytelse til en annen. Et hovedmål med NAV-reformen går ut på å forbedre dette ved organisatorisk omlegging. Samtidig er det viktig å sikre et godt samarbeid mot andre aktører, ikke minst helse- og sosialsektoren.

Tverrfaglige utredningstilbud ved sammensatte lidelser

Sandman-utvalget (NOU 2000:27) pekte på mangelen på tverrfaglige utredningstilbud for grupper med sammensatte lidelser. Det ble konstatert et behov for tverrfaglige tiltak for å avklare arbeidsevnen og øke den enkeltes lærings- og mestringsevne. St.meld. nr. 21 (1998-99) «Ansvar og meistring» fokuserte på et udekket behov for motivasjons- og mestringstiltak som kan lede opp til mer arbeidsrettede løp for den enkelte.

Høyskolen i Nord-Trøndelag har nylig gjort en undersøkelse av årsaker til at få rehabiliteringspengemottakere kommer tilbake i arbeidslivet.[6] Ifølge undersøkelsen utgjør mangel på såkalte lavterskeltilbud hvor det er mulig å trene seg på tilbakeføring til arbeidslivet, et vesentlig hinder og bidrar til utstøting av enkelte grupper stønadsmottakere. I en evaluering av rehabiliteringspengeord-

[6] NTF-rapport nr. 3/2005.

ningen fra Agderforskning[7] kom det også fram kritikk av de avklarings- og arbeidstreningstilbudene som finnes i dag. En smidigere overgang fra behandling til arbeidstrening ble etterlyst.

For Arbeids- og velferdsetaten vil det være viktig at nødvendig arbeid er gjort før aktuelle arbeidsmarkedstiltak settes inn. Dette kan være tiltak som bidrar til avklaring av den enkeltes bistandsbehov i forhold til arbeidsdeltakelse, mestring og arbeidsmotivering. I mange tilfeller vil det være behov for tverrfaglig og samtidig rehabilitering og attføring. Slik kompetanse finnes i dag bl.a. ved lærings- og mestringssentre og ved enkelte opptreningsinstitusjoner som for eksempel ved Hernes institutt og Attføringsenteret i Rauland. Det finnes også en del slike tilbud på lokalt nivå. Generelt har det vært vanskelig å forankre slike tiltak som både ivaretar medisinsk utredning, fysisk opptrening og arbeidsrettede tiltak. Det er blant annet fordi de befinner seg i skjæringspunktet mellom medisinsk utredning/behandling og attføring, og dermed har de falt mellom helsetjenestens og Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområder. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere dette nærmere.

Individuell plan som koordineringsverktøy

Forskrift om individuell plan er hjemlet både i lov om psykisk helsevern, spesialisthelsetjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og i sosialtjenesteloven. Tjenestemottakere med behov for varige og koordinerte sosial- og helsetjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan, dersom de ønsker det. Kommunen og spesialisthelsetjenesten har en plikt til å utarbeide planen. Planen skal være overordnet andre delplaner i helsetjenestene der slike finnes, og sammenfatte vurderinger av behov og virkemidler. Rettighetsbestemmelsen gir ikke tjenestemottakeren en større rett til tjenester enn det som allerede følger av det øvrige regelverket. Planen kan likevel bidra til å utløse nødvendige tjenester og finne fram til gode og hensiktsmessige samarbeidsformer.

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen har en bestemmelse om individuell plan på linje med det som er regulert i helse- og sosiallovgivningen. Det skal utarbeides forskrift om individuell plan også til den nye loven, jf. omtale i avsnitt 10.6.3. Målet er at den sektorovergripende planen skal bli et sentralt verktøy for samarbeid og samordning av tjenester mellom Arbeids- og velferdsetaten, helsetjenesten og sosialtjenesten. I utarbeidelsen av forskriften vil det bli lagt vekt på om samordningsbehovet er godt nok ivaretatt også i de eksisterende forskriftene.

Felles kompetanseutvikling

Det skal legges opp til at ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene kan ta del i felles etter- og videreutdanningsopplegg, hvor det legges vekt på en tverrfaglig og tverretatlig tilnærming. Sentrale tema vil bl.a. være utarbeiding og bruk av individuell plan, brukermedvirkning og samvirke mellom helsefremmende og arbeidskvalifiserende tiltak.

Felles begrepsapparat ved funksjons- og arbeidsevnevurderinger

Nedsatt funksjon er ikke synonymt med redusert arbeidsevne. Det er mange forhold som påvirker en persons mulighet til å delta i arbeidslivet. Medisinsk diagnose er oftest utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere arbeidsmessige konsekvenser for den enkelte. Rehabilitering med yrkesaktivitet som mål finner sted i et samarbeid mellom bl.a. helsetjenesten, arbeidsplassen og arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenestene må «snakke samme språk» slik at resultatene fra den ene instansens samhandling med bruker enkelt kan nyttes av andre. Det er derfor behov for å samordne definisjoner på sykdom, funksjonsnedsettelse og rehabilitering ved å bruke felles begrepsapparat.

Tradisjonelt har indikatorer på helse tatt utgangspunkt i sykdom, dødelighet og dødsårsak. For at personer med nedsatt funksjonsevne kan få bistand til å komme i arbeid eller beholde arbeid, er det viktig å ha verktøy som bidrar til å klargjøre hvilke muligheter den enkelte har for deltakelse i samfunnet. Forslaget om å utvikle systematisk arbeidsevnevurdering (10.5.2) er ment å gi et slikt verktøy.

Tilgang på avklaringskompetanse, funksjonsvurderinger og opptrening

Avklaring av arbeidsevne, medisinsk opptrening og motivering til arbeidslivsdeltakelse gjennom lærings- og mestringsstrategier er områder hvor helse- og sosialtjenesten kan bidra med kompetanse og konkrete tilbud. I førstelinjetjenesten utfø-

[7] Rapport nr. 4/2006 fra Agderforskning

rer manuellterapeuter og kiropraktorer både funksjonsvurderinger og aktivitetsrettet behandling og opptrening uten at det kreves henvisning fra lege.

Opptreningsopphold og helsemessige funksjonsvurderinger som kan defineres som spesialisthelsetjeneste til personer som er sykemeldt eller uføretrygdet eller som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, kan være et viktig grunnlag for å avklare enkeltpersoners arbeidsevne og jobbmuligheter. Flere rehabiliteringsinstitusjoner har utviklet et tilbud om rehabilitering spesielt rettet mot personer som har arbeid som mål. Det ble i 2005 opprettet et eget tilskudd til utvikling av opptreningstilbud blant annet innen arbeidsrettet rehabilitering. Institusjoner som deltar utvikler nettverk. Evaluering av ordningen skal foreligge sommeren 2007.

Samarbeid om forsknings- og utviklingsarbeid

Som ledd i evalueringen av NAV-reformen vil det være viktig å kartlegge de lokale samhandlingsformene som utvikler seg mellom helsetjenestene og arbeids- og velferdsforvaltningen. Praktisering av de ulike lokale avtalene vil være et viktig element i evalueringen. Systematisk innsamling av erfaringer og resultater, og spredning av gode eksempler på koordinering i førstelinjetjenesten vil kunne bidra til å stimulere og utvikle samhandling på rehabiliteringsområdet mellom helsetjenester og tjenestene i det enkelte NAV-kontoret. Det vil være spesielt viktig å få kunnskap om hvor vidt tjenestene er innrettet slik at de faktisk er virksomme i forhold til dem som har mest omfattende behov for bistand fra ulike instanser, og som har et stykke å gå før de er aktuelle for arbeid.

På bakgrunn av den sterke veksten i sykefravær og uførepensjonering blant yngre personer skal kommunehelsetjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen legge vekt på å sikre at unge stønadsmottakere får individuelle og helhetlige habiliteringsforløp. Det vil særlig gjelde avtaler om kontaktpunkter og rutiner som ivaretar kritiske overgangsfaser som for eksempel fra utdanning til arbeid.

Nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering i helse- og sosialtjenesten

Regjeringen vil legge fram et strategidokument for å styrke helse- og sosialtjenestens rolle i individuelle rehabiliteringsprosesser i løpet av høsten 2006. Formålet er å sikre den enkeltes rett til nødvendig re-/habilitering og å utvikle gode og forsvarlige re-/habiliteringstjenester. Hensiktsmessig oppgavefordeling og samhandling mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten, og andre aktører som Arbeids- og velferdsetaten vil stå sentralt i planen. Utfordringene med veksten i sykefravær og uføretrygding vil bli vektlagt spesielt.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007), Del III Nasjonal helseplan 2007-2010, løftes samhandling og rehabilitering/habilitering frem som særskilte satsningsområder for helse- og omsorgstjenesten. Flere tiltak vil bli iverksatt. Blant annet arbeider Helse- og omsorgsdepartementet og KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon med en overordnet avtale om samarbeid for bedre samhandling. Arbeids- og velferdsforvaltningen og dens ansvarsområder vil være viktige samarbeidsområder for helsetjenesten.

Nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse

Det er et viktig mål i Opptrappingsplanen for psykisk helse å styrke tilgjengeligheten til arbeid og arbeidsmarkedstiltak for mennesker med psykiske lidelser. Bortsett fra muskel- og skjelettlidelser er psykiske lidelser de mest vanlige diagnosene blant personer på attføring. Erfaringer så langt viser at personer med psykiske lidelser har behov for lengre kartleggings- og avklaringsperioder, tettere oppfølging og sterkere fokus på integrerende arbeidsrettede tiltak enn det som ellers har vært brukt i Aetat tidligere. I 2006 utarbeider Sosial- og helsedirektoratet, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, en nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse. Formålet er at mennesker med psykiske lidelser skal få bedre mulighet til å utnytte egen arbeidsevne. Den nasjonale strategien skal understøtte målene for arbeids- og velferdsforvaltningen og avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).

10.6 Om velferdskontrakt

10.6.1 Velferdskontrakt som begrep

Når forvaltningen tildeler rettigheter og pålegger plikter, skjer dette gjennom enkeltvedtak. I visse sammenhenger kan kontraktsformen framstå som en alternativ beslutningsprosess. I den grad en kontraktsinngåelse skal få rettslig betydning, forutsetter det enighet mellom partene. Likedan at forvaltningen handler innenfor grensene for å

utøve offentlig myndighet på det aktuelle forvaltningsområdet, som i dette tilfellet vil være arbeids- og velferdsforvaltningen.

Regjeringen vil gjennom bruken av begrepet velferdskontrakt understreke at det skal være en sammenheng mellom rettigheter og plikter, og at det før forvaltningen treffer vedtak skal foregå en prosess som kan sammenlignes med en kontraktsinngåelse. Kontraktsformen blir en betegnelse på en pedagogisk framgangsmåte som er kommet til uttrykk i vår lovgivning gjennom bestemmelser om brukermedvirkning. En kontrakt i juridisk forstand og en velferdskontrakt i velferdspolitisk forstand har det til felles at de handler om gjensidig forpliktende relasjoner mellom to parter.

Rettigheter vil medføre økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpassede tiltak og oppfølging. Plikter betyr deltakelse i tilpassede tiltak som både kan motivere for og fremme overgangen til aktivitet og arbeidsliv og ansvar for egen livssituasjon. Pliktene skal også sikre at de som kan arbeide ikke blir passive stønadsmottakere. Balanseringen av rettigheter og plikter vil også bidra til økt verdighet og selvrespekt.

Den enkelte skal i sitt møte med arbeids- og velferdsforvaltningen oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging. Rettssikkerhet og likebehandling må tillegges stor vekt. Utvikling av kompetanse i forvaltningen, samarbeidet mellom ulike deler av forvaltningen og hensyn til at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt gjennom saksbehandlingsprosedyrer, klageordninger mv., blir av stor betydning i det videre arbeidet.

I arbeids- og velferdsforvaltningsloven som trådte i kraft 1. juli i år, er velferdskontraktens pedagogiske karakter kommet til uttrykk i bestemmelser om at NAV-kontoret tidligst mulig skal avklare brukerens helhetlige behov, og at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren (§15). Den som har behov for varige og koordinerte tjenester, har rett til individuell plan, og loven bestemmer at planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Arbeids- og velferdskontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. Arbeids- og velferdsforvaltningen skaper en ny ramme og gir et bedre utgangspunkt for det samarbeid som Regjeringen forutsetter skal skje mellom forvaltning og bruker.

Regjeringen vil gjennom prinsippet om velferdskontrakt understreke sammenhengen mellom rett og plikt. Brukere skal ha rett til inntektssikring, tiltak og tjenester, råd og bistand. Brukerne pålegges samtidig å gjøre det de kan for å komme i arbeid og gjennomføre planlagte og vedtatte tiltak, behandlings- og kvalifiseringsopplegg. Manglende overholdelse av plikter bør kunne få konsekvenser. Brukeren skal på sin side ha klagerett hvis ikke hjelpeapparatet oppfyller sine vedtak.

10.6.2 Om forholdet mellom forvaltning og bruker – individuell plan

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal i samråd med brukeren utforme en individuell plan som om nødvendig skal samordnes med tilsvarende planer fra andre etater og tjenesteytere. Den individuelle planen skal følges opp med vedtak og tiltak. Et formål med individuell plan er å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåer.

Bistanden til dem som i framtiden vil være mottakere av de ytelsene som arbeids- og velferdskontorene forvalter, reguleres i dag gjennom en rekke ulike enkeltvedtak som gir tilgang til ytelser, tiltak og tjenester. Det er et mål for arbeids- og velferdsforvaltningen at alle aktiviteter rettet mot den enkelte bruker iverksettes etter en helhetlig handlingsplan når det er sammensatte bistandsbehov. Det forutsettes samhandling mellom bruker og forvaltning. Planen skal angi mål, virkemidler, ansvarsdeling, samarbeid og tidsplan.

Rett til individuell plan er tatt inn i arbeids- og velferdsforvaltningsloven (§15):

> «Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.
>
> Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.
>
> Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelse om hvem retten til individuell plan gjelder for og om planens innhold.»

Gjennom lov og forskrift til lovbestemmelsen vil det legges opp til at individuell plan blir det sentrale verktøy for samhandling mellom brukeren, Arbeids- og velferdsetaten og samarbeidende

instanser. En vil klargjøre plikten til samordning av individuelle planer i ulike etater, og til å følge opp planene sammen med den enkelte stønadsmottaker.

En individuell tilpasning basert på brukermedvirkning og lokal kunnskap er viktig. For eksempel vil det være en utfordring for NAV-kontorer i samiske områder å utvikle tilpassede tiltak.

10.6.3 Egeninnsats med sikte på å komme i arbeid

Både i Norge og andre land har en i de senere årene lagt større vekt på stønadsmottakernes egen atferd for overgang til arbeid, og hvordan krav til aktivitet og deltakelse kan påvirke denne atferden. Det er grunn til å anta at krav om arbeidsrettet aktivitet og deltakelse blant stønadsmottakerne øker sannsynligheten for overgang til arbeid. Både OECD og EU har gitt klare anbefalinger om å legge økt vekt på krav til aktivitet blant stønadsmottakerne. Mange land i OECD-området gjennomfører reformer og tiltak i denne retningen, jf. kapittel 9.

Bakgrunnen for at en stiller aktivitetskrav i forbindelse med mottak av offentlige stønader er:

- *Kvalifisering:* Deltakelse i aktive tiltak kan i seg selv bedre stønadsmottakeres muligheter for å komme (tilbake) i arbeid, og det kan bidra til å strukturere livet bedre.
- *Legitimitet*: Krav om egeninnsats styrker gjensidighet, respekt for den enkelte og legitimiteten til stønadsordningene. Gjenytelser kan bidra til å styrke tilliten til velferdsstatens ordninger.
- *Motivasjon:* Bruk av aktivitetskrav kan styrke motivasjonen til å søke arbeid. Aktivitetskrav som medfører tap av fritid ved å være på en stønad, kan gjøre jobbsøking og arbeid mer attraktivt. Det å bli stilt overfor tydelige krav kan for mange virke motiverende.
- *Sortering:* Bruk av aktivitetskrav kan avdekke om mottakerne av en ytelse reelt sett er i målgruppen for ordningen. F.eks. ved at personer som opplever for høye «kostnader» ved å overholde aktivitetskrav, vil trekke seg fra stønadsordningen hvis de blir stilt overfor slike krav.

For at aktiviseringsstrategien skal virke motivasjonsfremmende for arbeid, må stønadsmottakerne være godt informert om hvilke krav de vil bli stilt overfor, når i stønadsforløpet disse kravene vil bli stilt, og hvilke konsekvenser brudd på kravene kan ha. Dette fordrer at regelverket er forutsigbart og praktiseres konsekvent. I tillegg fordrer det god kommunikasjon mellom forvaltning og stønadsmottaker.

For den enkelte stønadsmottaker vil krav til egeninnsats både kunne oppleves positivt og negativt. På den ene siden kan det oppleves som et gode at en kan få støtte, veiledning, oppfølging og tiltak som kan være til hjelp for å komme i arbeid og klare dagliglivet bedre. På den annen side vil noen kunne foretrekke minst mulig innblanding. De kan oppleve det som en byrde at det stilles konkrete krav om egeninnsats. Her må forvaltningen utvise godt faglig og menneskelig skjønn.

Arbeids- og velferdsforvaltningens bistand til og oppfølging av den enkelte bruker skal være støttende og bidra til å fremme arbeidsrettet aktivitet. Aktiviteten vil normalt være et middel rettet mot målet om arbeid, men kan også for noen være et mål i seg selv ved at den bidrar til å øke livskvaliteten og medfører deltakelse og inkludering i et fellesskap. Gjennom oppfølgingen vil man også kunne gi og få informasjon om tiltakene virker, om en bør foreta justeringer, og eventuelt om vilkårene for innvilgede ytelser fortsatt er oppfylt.

10.6.4 Krav til egeninnsats

Rettighetene og pliktene både på statlig og kommunal side er i all hovedsak generelt utformet gjennom lovverket. Det må tilpasses til den enkelte bruker/stønadsmottaker i hvert enkelt tilfelle. Aktivitetskrav knyttet til den enkelte bruker gjør det mulig å tilpasse aktivitetsnivået til vedkommendes konkrete situasjon og ressurser, slik at det bidrar til best mulig arbeidsrettet aktivitet for den enkelte. Slike aktivitetskrav vil spesielt være viktig overfor brukere som trenger bistand og oppfølging for å komme i arbeid. Dette omfatter en vesentlig andel av dagens mottakere av rehabiliteringspenger, attføringsytelser, tidsbegrenset uførestønad og langtidsmottakere av sosialhjelp. I noen grad omfatter det også langtidsmottakere av dagpenger under arbeidsløshet og stønad til ledige som har avsluttet en lang dagpengeperiode (ventestønad).

Til grunn for individuelle aktivitetskrav bør det ligge et sett av generelle aktivitetskrav i bunnen. Slike generelle aktivitetskrav vil være nødvendige for å møte behovene til grupper med mindre bistandsbehov og som i stor grad er selvhjulpne. Dette vil gjelde de fleste arbeidsledige og sykmeldte. Det vil også være behov for generelle aktivitetskrav for brukere med større bistandsbe-

hov i form av minimumskrav overfor alle stønadsmottakere. Slike vil særlig kunne tre inn i vente- og utredningsfaser. Generelle krav vil oftest ha innslag av opplysningsplikt som for eksempel plikt til å gi opplysninger om endringer i livssituasjonen.

10.6.5 Om aktivitetsfremmende sanksjoner

Dialog med og oppfølging av den enkelte bruker skal i hovedsak bidra til å fremme arbeidsrettet aktivitet. Aktiviteten vil normalt være et middel rettet mot målet om arbeid, men kan også for noen være et mål i seg selv ved at den bidrar til økt livskvalitet og medfører deltakelse og inkludering i et fellesskap. Oppfølging av enkelte stønadsmottakere med behov for koordinert bistand og oppfølging kan være hensiktsmessig både for å sikre at aktivitetskravene overholdes, at den enkelte får de rettigheter vedkommende har krav på, og at vilkårene for den aktuelle ytelsen fortsatt er oppfylt. Rene kontrolloppgaver eller funksjoner som skal understøtte den enkeltes opplysningsplikt, bør kunne legges utenfor den individuelle oppfølgingen, eksempelvis gjennom meldekort eller annen formalisert rapporteringsplikt.

Mulighet for sanksjoner kan være et effektivt middel for å sikre at krav om egenaktivitet overholdes. I dagens stønadssystem brukes sanksjoner i hovedsak bare overfor mottakere av dagpenger. Studier viser at sanksjonsmuligheter i form av trekk i stønader kan ha god virkning. Jo tidligere sanksjonene kommer, jo større sannsynlighet er det for at stønadsmottakeren kommer tilbake i arbeid. Strenge sanksjoner kan imidlertid føre til at saksbehandler vegrer seg for å bruke dem. De kan også gjøre vondt verre for stønadsmottakeren. Bruk av graderte sanksjoner kan innebære milde sanksjoner for mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten og strengere sanksjoner ved repeterte brudd. Sanksjonene bør også korrespondere med mulighetene for å overvåke at vilkår og krav overholdes.

10.6.6 Om rettssikkerhet

Plikter og vilkårsetting utgjør et sterkt maktmiddel i forvaltningen. For tilliten til arbeids- og velferdsforvaltningen er det avgjørende at denne makten ikke misbrukes eller at den ikke brukes vilkårlig. Det er viktig å styrke rettssikkerheten til brukerne ved å sikre reell brukermedvirkning og rett til å klage. NAV-reformen kan representere en sterkere maktkonsentrasjon i den lokale og sentrale forvaltningen enn den oppdelte forvaltning en hadde tidligere. Den nye etaten vil i stor grad kunne påvirke folks hverdagsliv ved myndighetsutøving i form av vilkårsetting, aktivitets- og oppfølgingskrav og sanksjoner. De som har sine egne ideer og planer om hvordan de vil forme sitt liv, hvilken utdannelse og type arbeid de vil ta, hvor de vil bo etc., kan komme i en vanskelig situasjon hvis deres saksbehandler ikke deler deres ideer og planer. Det er derfor viktig at utformingen og gjennomføringen av individuelle handlingsplaner bygger på reell brukermedvirkning. Arbeids- og velferdsforvaltningen har på sin side et ansvar for å følge opp sine deler av plan og vedtak, om nødvendig i samarbeid med andre tjenesteytere.

Brukeren må ha en reell klagerett. Dette er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Andre aktuelle virkemidler for å styrke brukerens posisjon kan være

- adgang til å kunne skifte saksbehandler
- at vedkommende kan få en annenhånds vurdering hvis de er misfornøyde
- at vedtak om vilkårsetting og sanksjoner skal følge bestemte prosedyrer
- at temaet rettssikkerhet og etikk får en sentral plass i opplæringen til ansatte i Arbeids- og velferdsetaten
- at regler og retningslinjer etablerer tydelige grenser for hvilke plikter som kan pålegges og hvilke sanksjoner som kan ilegges, og prosedyrer for dette.

Slike spørsmål blir tema i lovarbeidet og annet oppfølgingsarbeid etter Stortingets behandling av denne meldingen.

10.7 Handlingsplaner mot fattigdom og for integrering av innvandrerbefolkningen

Regjeringen la sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007 fram en handlingsplan mot fattigdom og en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Tiltak for å øke yrkesdeltakingen og inkluderingen i arbeidslivet står sentralt i disse planene. Planene har derfor nær tilknytning til denne meldinga. Handlingsplanene følger som utrykte vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

10.7.1 Handlingsplan mot fattigdom

Regjeringen vil avskaffe fattigdom og redusere sosiale og økonomiske forskjeller gjennom universelle velferdsordninger, sterke fellesskapsløsninger, og ved å gi alle anledning til å delta i arbeidslivet. Handlingsplan mot fattigdom omfatter en samordnet innsats mot fattigdom for å bedre livsbetingelsene og mulighetene for den delen av befolkningen som har de laveste inntektene og de dårligste levekårene.

Regjeringen iverksetter gjennom handlingsplan mot fattigdom tiltak for:

- at alle skal gis muligheter til å komme i arbeid
- at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg
- å bedre levekårene for de vanskeligst stilte.

Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom er arbeid. Strategier og tiltak for å få flere i arbeid i denne meldinga utgjør hovedgrepet i regjeringens innsats for å forebygge fattigdom og for å hindre et samfunn med større forskjeller mellom de som er innenfor og de som står utenfor arbeidslivet. Regjeringen vil som et ledd i handlingsplan mot fattigdom i tillegg føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet.

Arbeid er et nødvendig, men i mange tilfeller ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å forebygge og bekjempe fattigdom. Mange har behov for økt kompetanse, kvalifisering, helse- og rehabiliteringstjenester, hjelp til å skaffe bolig mv. før de kan delta i lønnet arbeid eller arbeidsforberedende tiltak. Mange vanskeligstilte har behov for hjelp som ikke alene kan dekkes gjennom generelle tiltak rettet mot flertallet. Universelle ordninger må derfor suppleres med individuelt tilpassede tjenester og tiltak som ivaretar de særskilte hjelpebehovene.

Det er behov for en forsterket innsats overfor personer som i dagens system blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. I kapittel 13 i denne meldinga og som et ledd i handlingsplan mot fattigdom legger Regjeringen fram forslag om etablering av et tilbud om et kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad for utsatte grupper. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 å styrke den landsomfattende arbeidsmarkedssatsingen for å motvirke fattigdom for langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom i alderen 20-24 år og enslige forsørgere som mottar sosialhjelp, og innvandrere. Dessuten er det bl.a. lagt fram forslag om å styrke og utvide program for basiskompetanse i arbeidslivet, og å styrke opplæringen innen kriminalomsorgen.

Å bekjempe barnefattigdom er nødvendig for å sikre barns velferd på kort sikt, og for å forebygge fattigdom på lengre sikt ved å hindre at barn og unge blir marginalisert som voksne. Regjeringen vil arbeide for gratis eller rimelige fellesgoder for å forebygge fattigdom og sikre inkludering av barn og ungdom. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 tiltak for å sikre at barn og unge i vanskeligstilte familier kan delta på lik linje med andre, og en styrking av innsatsen rettet mot sårbare grupper av barn og unge.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 også enkelte andre tiltak for å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. For å bedre den økonomiske situasjonen og levekårene til personer som har behov for sosialhjelp i en forbigående vanskelig situasjon, foreslår regjeringen å øke nivået på de veiledende satsene for utmåling av stønad til livsopphold fra 1. januar 2007 med 5 prosent utover ordinær prisjustering. En forsterket innsats for å fremme integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen er avgjørende for å forebygge og bekjempe fattigdom blant innvandrere, som en særlig utsatt gruppe. Handlingsplan mot fattigdom må sees i nær sammenheng med regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 en styrking av innsatsen mot fattigdom med 710 mill. kroner. Handlingsplanen inneholder tiltak på flere departementers ansvarsområder.

10.7.2 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i samfunnet, og å hindre at det utvikler seg et klassedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Regjeringen vil bidra til at innvandrere og etterkommere får like muligheter som andre i samfunnet. Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen er et viktig redskap i regjeringens satsing på innvandrerbefolkningen. Planen har fire innsatsområder:

- Arbeid
- Oppvekst, utdanning og språk
- Likestilling
- Deltakelse

Alle tiltak i handlingsplanen har fokus på rasisme og diskriminering.

Arbeid er nøkkelen til inkludering og deltakelse i samfunnet. Handlingsplanen inneholder satsinger på tiltak som skal bidra til å få den enkelte i arbeid. Språkopplæring og arbeidsmarkedstiltak er viktige verktøy for å lykkes. Kommunene er sentrale aktører i bosetting og integrering av nyankomne innvandrere, og integreringstilskuddet er regjeringens viktigste virkemiddel for å bidra i dette arbeidet. Integreringstilskuddet vil derfor bli styrket. Regjeringen er også opptatt av å legge til rette for bedre rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet.

Oppvekst og utdanning legger grunnlaget for et godt videre liv. Regjeringen er opptatt av at barn med innvandrerbakgrunn ved skolestart har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Regjeringen vil sette inn tiltak i førskolealder for å oppnå dette. Regjeringen vil også styrke skoler med høy andel minoritetsspråklige elever.

Likestilling mellom kvinner og menn er en forutsetning for et inkluderende samfunn. Alle innbyggere i Norge skal ha like muligheter til å delta på alle samfunnets arenaer. Tilpassede offentlige tjenester er en forutsetning for at alle, uansett bakgrunn og forutsetninger, skal få likeverdige tjenester og likeverdige muligheter. I enkelte situasjoner kan dette innebære bruk av tolk, og Regjeringen vil styrke utdanningen for tolker. Regjeringen vil styrke innsatsen for forebygging av livsstilssykdommer i innvandrerbefolkningen.

Andelen beboere med innvandrerbakgrunn i Groruddalen i Oslo er mye høyere enn landsgjennomsnittet. Godt over 30 prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn, og den store overvekten av disse har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Regjeringen vil som ledd i satsingen på Groruddalen rette deler av midlene i handlingsplanen for integrering og inkludering inn mot tiltak i Groruddalen.

Innsatsen i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen må ses i sammenheng med Regjeringens handlingsplan mot fattigdom, og med de vurderinger og forslag til tiltak som fremmes i denne meldingen. Innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt, og mange av tiltakene i handlingsplan mot fattigdom vil få stor betydning for grupper med innvandrerbakgrunn.

Regjeringen fremmer i forslag til statsbudsjett for 2007 en styrking av innsatsen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen med ca. 300 millioner kroner. Samlet inneholder handlingsplanen tiltak for ca. 400 millioner kroner.

11 Nye arbeidsrettede tiltak og tjenester

11.1 Sammenfatning og forslag

Regjeringen foreslår at det tradisjonelle skillet mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere ikke lenger blir benyttet når målgruppene for nye tiltak og tjenester skal beskrives. Skillet vil gå mellom arbeidssøkere eller arbeidstakere med behov for bistand for å komme i arbeid og brukere som ikke trenger slik bistand. Ved oppfølgingen av meldingen vil Regjeringen komme tilbake til hvilke konsekvenser dette nye skillet vil ha for lovverk og finansieringssystemer på tjenesteområdet.

Grenseflaten mellom brukere i ulike målgrupper er ofte flytende. Mange brukere skifter også målgruppetilhørighet over tid. Nesten halvparten av alle yrkeshemmede arbeidssøkere kommer fra en status som ordinære arbeidssøkere. Det er derfor uheldig at en del tjenester og tiltak i dag tildeles ut fra tilhørighet til bestemte målgrupper og på bakgrunn av hvilken inntektssikring brukerne har, snarere enn individuelle behov. Gjennom Regjeringens forslag om en annen inndeling av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere, legges det til rette for at tjenester og tiltak i framtiden skal kunne fordeles ut fra den enkelte brukers tjenestebehov. Denne omleggingen vil ikke forhindre at det skjer en prioritering av hvem som har størst behov for arbeidsmarkedstiltak ut fra situasjonen på arbeidsmarkedet.

Årsakene til at det oppstår problemer med å få eller beholde arbeid, kan være sammensatte. Ensidig vekt på helsemessige forhold kan flytte oppmerksomheten fra mulighetene til å komme i arbeid til de begrensninger sykdommen medfører. Problemer i forhold til arbeid, familiesituasjon og livsstil vil ofte også ha betydning. Ved tildeling av tjenester er det viktig at det fokuseres på mulighetene til overgang til jobb. Regjeringens forslag til et nytt avklaringstiltak gir mulighet for en bred vurdering av funksjons- eller arbeidsevne. Dette gir et bedre grunnlag for å finne fram til arbeidsrettede virkemidler som er tilpasset den enkeltes bistandsbehov.

Arbeids- og velferdsetatens verktøykasse er velutstyrt. Men det er behov for å prøve ut noen nye former for virkemidler og behov for å gjøre enkelte endringer i regelverket slik at tjenester som i dag er forbeholdt avgrensede grupper av arbeidssøkere, kan gjøres tilgjengelige for nye brukergrupper.

Etablering av en ny Arbeids- og velferdsetat innebærer at flere virkemidler samles under samme tak. Det gir økte muligheter for å se virkemidlene i sammenheng slik at tilbudet kan tilpasses den enkelte brukers bistandsbehov. Behovet for bistand oppstår når det er et gap mellom den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets krav. Gapet kan reduseres både gjennom tiltak for å styrke individets forutsetninger og gjennom tiltak for å endre arbeidslivets krav. Dagens virkemidler er først og fremst innrettet mot å påvirke de individuelle forutsetningene for å komme inn på arbeidsmarkedet. I denne meldingen fremmer Regjeringen forslag til virkemidler som skal skape åpninger og rom innenfor ordinært arbeidsliv for personer med redusert eller variabel arbeidsevne. Dette omfatter bl.a. forslag om et nytt oppfølgingstiltak og forslag om økt bruk av lønnstilskudd, bl.a. gjennom iverksetting av et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd.

Opprettelse av nytt avklaringstiltak

For å kunne skille mellom brukere med og uten behov for bistand er det en forutsetning at det utføres et godt avklaringsarbeid. Avklaring innebærer motivasjon, veiledning, systematisk kartlegging og utprøving av den enkeltes arbeidsevne. Størstedelen av avklaringsarbeidet vil foregå i Arbeids- og velferdsetaten. For å styrke avklaringsarbeidet innenfor Arbeids- og velferdsetaten er det behov for både kompetanseheving og innarbeiding av nye arbeidsmåter. Det bør samtidig settes i gang et langsiktig forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til bruk av avklaringstjenester og arbeidsevnevurderinger. Målet er bl.a. å treffe bedre beslutninger om hvem som har behov for bistand og bygge opp kunnskap om hvilke virkemidler og metoder som er mest effektive for å komme i arbeid. God tilgang på avklaringstjenester kan bidra til bruk av tjenester og tiltak som fremmer rask overgang til arbeid.

Avklaring og arbeidsevnevurdering gjennom kjøp av tjenester benyttes der eksterne leverandører og samarbeidspartnere utfyller og supplerer etatens egne avklaringstjenester. Målgruppen er arbeidssøkere med behov for avklaringsbistand utover etatens ordinære tilbud. Dette kan være personer med sammensatte bistandsbehov blant langtidsledige, ungdom og grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere.

Regjeringen foreslår å utvide adgangen i regelverket til å anskaffe avklaringstjenester. Det innebærer at det etableres et nytt avklaringstiltak innenfor Arbeids- og velferdsetaten som gjøres tilgjengelig for nye brukergrupper gjennom kjøp av slike tjenester hos eksterne leverandører.

Tiltak for å styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter

Mange ledige har i dag så svake grunnleggende ferdigheter at de har problemer med å klare seg i ordinært arbeidsliv. Mange med svak utdanningsbakgrunn, er lite motivert for ordinær utdanning, og kan i tillegg ha sosiale eller helsemessige problemer.

For Arbeids- og velferdsetaten blir det derfor viktig å utvikle mer praksisnære opplæringsformer. Et prosjekt som «Skole på byggeplass» har vist at det innenfor dagens arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er mulig å gjøre opplæringen mer attraktiv og bedre tilpasset målgrupper med svak utdanningsbakgrunn ved å flytte opplæringen ut av klasserommet og inn i arbeidslivet. Regjeringen vil endre AMO-regelverket for å styrke opplæringstilbudet til utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Opplæring for utsatte grupper på arbeidsmarkedet bør foregå i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Det er ønskelig at Arbeids- og velferdsetatens vurdering av den enkeltes behov for opplæring inngår som en del av kommunens eller fylkeskommunens totale beslutningsgrunnlag når det tas stilling til den voksnes rett etter opplæringsloven, og hvilket tilbud som skal gis.

Det er derfor nødvendig å styrke samarbeidet mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2006 ta et initiativ overfor KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for å få i stand en avtale om samarbeid med fylkeskommunene. Avtalen vil være en overbygning over samarbeidet med å gi hensiktsmessig kompetanseheving for arbeidssøkere som trenger dette for å komme i arbeid. Avtalen vil også omfatte andre områder der arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkeskommunen har grenseflater.

I løpet av 2008 vil man evaluere hvor godt samarbeidet om brukere med rett til opplæring fungerer. Det vil bli vurdert om det er behov for endringer i opplæringsloven.

Opprettelse av nytt oppfølgingstiltak

Mange forsøk har vist betydningen av å gjøre et godt oppfølgingsarbeid ved formidling av utsatte grupper, bl.a. i kombinasjon med bruk av lønnstilskudd. Brukere med lange stønadsperioder bak seg, vil også kunne ha behov for mer mestringsorienterte oppfølgingsopplegg, eventuelt kombinert med andre arbeidsmarkedstiltak, for eksempel utdanning eller arbeidstrening. Erfaringene fra ulike forsøk viser at oppfølgingsarbeid er tidkrevende og representerer en utfordring for forvaltningen.

For å sikre tilgang på oppfølgingstjenester for nye brukergrupper, vil Regjeringen gå inn for at Arbeids- og velferdsetaten gis anledning til kjøp av oppfølgingstjenester hos eksterne leverandører slik at dette arbeidet prioriteres overfor alle arbeidssøkere med behov for slik bistand. Det foreslås derfor et nytt oppfølgingstiltak som kommer i tillegg til det eksisterende oppfølgingstiltaket Arbeid med bistand.

Brukere som krever bistand utover den kompetanse og kapasitet som finnes lokalt i etaten, skal få et godt og likeverdig tilbud overalt i landet. Målgruppen vil bl.a. være langtidsledige, ungdom og grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere.

Forsøk med varig lønnstilskudd for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb

Det er iverksatt ulike reformer for å redusere avgangen fra arbeidslivet. Det eksisterende virkemiddelapparatet mangler et arbeidsrettet tiltakstilbud til personer med en varig redusert arbeidsevne. Dagens lønnstilskuddsordninger kan bare brukes i en begrenset periode og benyttes i liten grad overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Et tidsubestemt lønnstilskudd vil kunne gjøre det lønnsomt å ansette og beholde personer med helseproblemer og varig nedsatt arbeidsevne.

Regjeringen foreslår derfor at det settes i gang forsøk med sikte på å etablere en ordning med et varig lønnstilskudd. Lønnstilskuddet skal gjøre det lettere for arbeidsgiver å beholde eller ansette personer med kroniske helseplager. Formålet med å prøve ut en tidsubestemt lønnstilskuddsordning er

å bedre mulighetene for å delta i arbeidslivet også etter at arbeidsevnen er varig og vesenlig redusert, og hvor brukere i dag ikke ser annen utvei enn å søke uførepensjon. Ordningen skal ikke gjøre innvilgelse av uførepensjon vanskeligere, men *forebygge* lange passive stønadskarrierer og sikre tilknytning til arbeidslivet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. For både samfunnet og den enkelte framstår det som fornuftig ressursbruk å bruke mindre penger på passiv inntektssikring og mer penger på å skape arbeidsplasser for personer som ellers risikerer uførepensjonering.

Målgruppen for forsøket er personer med varig og vesentlig reduksjon i arbeidsevnen og som i dag vil kvalifisere for en varig uførepensjon.

Bruken av et tidsubestemt lønnstilskudd skal ikke svekke arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøloven og skal i minst mulig grad fortrenge ordinær arbeidskraft. Dette forutsetter et nært samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgivere og ansattes organisasjoner.

Ordningen er *tidsubestemt* ved at det ikke fastsettes noen maksimal varighet for hvor lenge lønnstilskuddet kan benyttes. For å unngå misbruk av ordningen vil det være faste stoppunkt hvor man vurderer tilskuddets størrelse og varighet. Tilskuddet skal reduseres eller avvikles om den ansattes arbeidsevne bedres eller andre tiltak framstår som mer hensiktsmessige.

Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd er planlagt igangsatt fra 2007 i fem fylker: Finnmark, Nord-Trøndelag, Aust-Agder, Vestfold og Akershus.

Bruk av kvoter og kvotering

Regjeringen ønsker å utrede bruk av kvoter og moderat kvotering, særlig rettet mot unge med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil også avklare forutsetningene for å gjennomføre forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. Basert på utredningen vil det bli tatt stilling til om det skal gjennomføres forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig forvaltning. Eventuell bruk av kvoter og moderat kvotering av personer med nedsatt funksjonsevne vil samordnes med utredningen om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn.

Særlige tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

Det er behov for et bredt spekter av virkemidler rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Generelt bør arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken være utformet slik at den omfatter alle gjennom mest mulig universelle løsninger. Bare der personer med nedsatt funksjonsevne møter spesielle hindringer og har spesielle behov, bør de generelle virkemidlene suppleres med egne løsninger, strategier og virkemidler.

Gjennom årene er tatt en rekke initiativ for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne uten at sysselsettingsandelen har økt. Regjeringen mener at det er behov for å forsterke eksisterende virkemidler og vurdere nye virkemidler og strategier på enkelte områder overfor denne gruppen. I denne stortingsmeldingen foreslår Regjeringen omfattende endringer på tiltaks-, tjeneste- og inntektssikringsområdet som også kommer personer med nedsatt funksjonsevne til gode.

Unge med nedsatt funksjonsevne

Unge med nedsatt funksjonsevne som ikke har arbeidserfaring, møter ofte særlige utfordringer når de skal inn på arbeidsmarkedet etter endt utdanning. Regjeringen vil satse på tiltak som kan lette overgangen mellom skole og arbeidsliv for unge med nedsatt funksjonsevne. Det igangsettes et forsøksprosjekt med bruk av ulike virkemidler, herunder praksisplasser, som kan lette overgangen fra studier til arbeidsliv. Prosjektet bør legges opp som et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeids- og velferdsforvaltningen hvor hovedansvaret forankres hos sistnevnte.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet arbeider med å lage et trainee-program spesielt for personer med høyere utdanning med nedsatt funksjonsevne med tanke på framtidig arbeid i offentlig forvaltning. Etter planen vil programmet bli gjennomført i 2007.

Kompetanseutvikling og kunnskapsformidling

God kompetanse i hjelpeapparatet er viktig for å sikre at den enkelte får nødvendig og hensiktsmessig bistand. Regjeringen vil derfor satse på kunnskaps- og kompetanseutvikling i Arbeids- og velferdsetaten. Satsingen vil bl.a. være knyttet til utfordringene med å avklare, formidle og følge opp personer med nedsatt eller usikker arbeidsevne.

Diskriminerende holdninger og fordommer kan hindre ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne. En viktig strategi for å endre holdninger er å gi arbeidsgivere mer informasjon om

personer med nedsatt funksjonsevne og orientere om støtte, tiltak og hjelpemidler for å kompensere for funksjonsnedsettelsen. I tillegg er det viktig at arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom effektive og målrettede virkemidler får tett oppfølging, råd og veiledning både i tiden før ansettelse, i ansettelsessituasjonen og i tiden etterpå.

Regjeringen vil gjennom Arbeids- og velferdsetaten iverksette en egen satsing på systematisk kunnskapsformidling rettet mot arbeidsgivere. For ytterligere å vri oppmerksomheten mot mulighetene for å ta i bruk personer med nedsatt funksjonsevne som en viktig arbeidskraftressurs, foreslår Regjeringen opprettelse og utdeling av en årlig pris til en virksomhet som har gjort en særlig innsats for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne.

Lovgivning om vern mot diskriminering

I NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet (Syseutvalget), ble det foreslått å innføre en lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). En lovproposisjon vil fremmes så raskt som mulig.

På sikt er det behov for en samlet lov mot diskriminering for å tydeliggjøre at alle former for diskriminering skal bekjempes. Regjeringen vil derfor oppnevne et nytt lovutvalg som skal utrede en samlet diskrimineringslov.

Særlige tiltak for innvandrerbefolkningen

Regjeringen ser det som et viktig mål å gjøre bedre bruk av den ressursen som innvandrerbefolkningen representerer som arbeidskraft, kompetanse, og innenfor entreprenørskap og innovasjon. Generelt bør arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken være utformet slik at den tar hensyn til at Norge er et flerkulturelt samfunn. Innvandrere i Norge er en sammensatt gruppe. En stor andel av innvandrerne deltar i samfunnet på linje med andre og er yrkesaktive. Samtidig ser vi tendenser til levekårsforskjeller. Den lavere yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere er en viktig grunn til at denne gruppen har vanskeligere levekår enn befolkningen for øvrig. Regjeringen ser det som en hovedutfordring å øke yrkesdeltakelsen særlig blant ikke-vestlige innvandrere.

Regjeringen vil gjennom tildelingsbrevene pålegge alle etater innenfor det statlige forvaltningsområdet og helseforetakene å utarbeide konkrete planer med mål om å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Det skal rapporteres på gjennomføring og måloppnåelse i disse virksomhetenes årsrapporter. Det skal også legges til rette for lederopplæring i forhold til mangfoldsledelse i de aktuelle virksomhetene.

Regjeringen vil i 2007 støtte forsøksvirksomhet med 2 mill. kroner for å vinne ytterligere kunnskap om tilrettelegging av etablerervirksomhet for innvandrere.

Kommunene er hovedaktører for å oppnå målsettingen om rask bosetting, og gjennomfører introduksjonsprogram som kvalifiserer flyktningene for arbeidslivet. Integreringstilskuddet er et viktig virkemiddel for å få til rask og god bosetting. Regjeringen foreslår i budsjettet for 2007 å øke integreringstilskuddet med 47 mill. kroner.

Regjeringen vil styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet, og også styrke innsatsen overfor innvandrere som trenger særskilt bistand for å komme i jobb, men som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet. Innenfor et tiltaksnivå på om lag 11 800 tiltaksplasser i 2007, vil Regjeringen styrke innsatsen overfor innvandrere ytterligere og det er bl.a. i den forbindelse lagt inn om lag 165 mill. kroner til oppfølging av handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Dette gir isolert sett 1 300 tiltaksplasser, samt personellressurser til oppfølging av tiltaksdeltakerne.

Svake grunnleggende ferdigheter blant ikke-vestlige innvandrere skaper et behov for mer kvalifisering enn det som er vanlig innenfor ordinær arbeidsmarkedsopplæring. Regjeringen vil styrke og utvide program for basiskompetanse i arbeidslivet med 10 mill. kroner i 2007.

Regjeringen vil videreføre kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse med 20 mill. kroner i 2007. Ny sjanse er et forsøk med lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og derfor er avhengige av sosialhjelp.

Regjeringen vil gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere og setter av 42,6 mill. kroner til tiltaket. Opplæringen vil starte høsten 2007. De som får oppholdstillatelse, vil raskere enn i dag kunne delta i arbeids- og samfunnsliv i kommunen når de allerede kan noe norsk.

Regjeringens mål er at ungdom med innvandrerbakgrunn skal få like gode muligheter på arbeidsmarkedet som annen ungdom. Regjeringen vil at arbeidet med inkludering av ungdom med innvandrerbakgrunn skal starte tidligst mulig.

Regjeringen vil framskaffe mer kunnskap om

hvordan man skal bygge ned hindringer for innvandrerkvinners yrkesdeltakelse med sikte på å iverksette tiltak. Regjeringen vil satse på arbeidsmarkedstiltak som kan bedre innvandrerkvinners deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Varig tilrettelagt arbeid

Varig tilrettelagt arbeid er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. Målgruppen er personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon.

Regjeringen foreslår ingen endringer i de organisatoriske rammene for tiltaket. For å sikre en mer forutsigbar finansiering, tar departementet sikte på å sende på høring et forslag om mindre endringer i regelverket for den kommunale medfinansieringen av tiltaket.

Forenkling av regelverket

Aetat og trygdeetaten har disponert ulike virkemidler. Nå skal disse virkemidlene samles og forvaltes av et lokalt NAV-kontor. Det er derfor behov for harmonisering, forenkling og sammenslåing av ulike ordninger. Med en forenkling av regelverket kan en større andel av personellressursene rettes mot å yte brukerne god service og utvikle kontakt med arbeidsliv og arbeidsgivere.

Boks 11.1 Oversikt over forslagene i kapittel 11

Videreutvikle og fornye arbeidsrettede tiltak og tjenester

- Mer fleksibel og individtilpasset bruk av tjenester og tiltak i Arbeids- og velferdsetaten
- Opprette et nytt avklaringstiltak for brukere som ikke har tilgang på det i dag
- Tiltak for å forbedre grunnleggende kunnskaper og ferdigheter hos arbeidssøkere som trenger det
- Opprette et nytt oppfølgingstiltak for brukere som ikke har tilgang på det i dag
- Øke bruken av lønnstilskudd gjennom bl.a. å sette i gang et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd
- Forenkle eksisterende lovverk og finansieringsordninger
- Utrede bruk av kvoter og moderat kvotering for personer med nedsatt funksjonsevne og bruk av moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn

Særlige tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

- Lette overgangen mellom skole og arbeidsliv gjennom forsøk med ulike virkemidler, herunder bruk av praksisplasser
- Lage trainee-program i sentralforvaltningen for personer med nedsatt funksjonsevne
- Drive systematisk informasjons- og kunnskapsformidling rettet mot arbeidsgivere
- Iverksette et kompetanseutviklingsprogram rettet mot ansatte i Arbeids- og velferdsetaten
- Følge opp Syseutvalgets lovforslag, NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet, gjennom en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov
- Regjeringen vil oppnevne et nytt lovutvalg som skal utrede en samlet diskriminerings-lovgivning

Særlige tiltak for innvandrerbefolkningen

Tiltak i handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

- Rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene
- Støtte etablerervirksomhet blant innvandrere
- Øke integreringstilskuddet
- Styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere
- Styrke program for basiskompetanse i arbeidslivet
- Videreføre kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse rettet mot innvandrere som etter flere år ikke har kommet inn på arbeidsmarkedet
- Bedre norskopplæringen for asylsøkere
- Sette i verk tiltak for oppvekst, utdanning og språk blant ungdom med innvandrerbakgrunn

Andre tiltak

- Tiltak for å øke sysselsettingen blant kvinner fra ikke-vestlige land
- Utrede en aktivitetsplikt i diskrimineringsloven

Det finnes en rekke arbeidsrettede tilskudds- og stønadsordninger hvor både målgruppe og formål er sammenfallende, men hvor lovhjemmel og finansiering er oppsplittet. Også innenfor tjenesteområder som oppfølging og tilrettelegging finnes det ordninger som innholdsmessig er nært beslektet, men hvor regelverket er forskjellig.

Det er et mål å få til en forenkling av både lovverk og finansieringsordninger.

11.2 Kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester

Arbeids- og velferdsetaten skal betjene strømmene på arbeidsmarkedet ved å legge forholdene til rette for mobilitet og effektiv formidling av arbeidskraft. Jo flere arbeidssøkere og arbeidsgivere som finner hverandre uten bruk av tiltaks- eller personellressurser fra det offentliges side, jo større del av ressursene kan rettes inn mot dem som har behov for bistand.

Tradisjonelt har en rekke tjenester og tiltak knyttet til arbeids- og velferdsområdet blitt kjøpt i markedet. Det gjelder bl.a. avklarings- og opplæringstjenester, som arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs). Om tjenestene skal produseres av etaten selv eller av eksterne tilbydere avhenger blant annet av etatens kapasitet og om tjenestene kan produseres kostnadseffektivt og fleksibelt og sikre brukerne fullgod kvalitet. Det er også viktig å sikre brukerne et likeverdig tilbud over hele landet. Dette kan føre til at det må foretas løpende justeringer i innhold og omfang av de tjenester etaten selv produserer og i de tjenester etaten anskaffer fra eksterne tjenesteprodusenter.

For å lykkes er den nye Arbeids- og velferdsetaten avhengig av at det er tjenester tilgjengelige i regi av andre instanser, knyttet til ulike faser i forløp som leder fram mot arbeid. Det kan bl.a. være tjenester knyttet til avklaring/kartlegging, og oppfølging. Utfordringen er særlig stor når det gjelder brukere med muskel/skjelettproblemer og psykiske problemer.

Etaten må ha tilgang til tiltak og virkemidler som kan settes inn før de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene, og som retter seg mot mestring og motivering i vid forstand. Det er blant annet behov for medisinsk og rehabiliteringsfaglig kompetanse. Denne finnes dels innenfor spesialisthelsetjenesten, bl.a. i enkelte opptreningsinstitusjoner. Bestilleransvaret og finansieringsansvaret for tjenester i opptreningsinstitusjoner mv. er overført til de regionale helseforetakene fra 1. januar 2006. Enkelte institusjoner har over tid søkt å utvikle seg i retning av arbeidsrettede rehabiliteringsinstitusjoner som kan ha en viktig rolle i forhold til komplekse funksjonsavklaringer, reorientering og mestringsstrategier ved sammensatte problemer, og som arenaer for motivering og forberedelse til arbeid og et selvhjulpent liv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet gå gjennom forankring, ansvarsforhold, insentiver og finansieringsordninger for denne typen tilbud, med henblikk på bedre å kunne utnytte og videreutvikle rehabiliteringsinstitusjoner i forhold til målene om lavere sykefravær og økt deltakelse fra flere i et inkluderende arbeidsliv. Dette arbeidet vil ses i sammenheng med en utvidet adgang for Arbeids- og velferdsetaten til kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester.

Mange brukere vil kunne ha nytte av denne type tilbud for å få retning og fart på arbeidsrettede prosesser. Det finnes en del slike tilbud lokalt, men det er fortsatt et udekket behov for motivasjons- og mestringstiltak som kan lede til mer arbeidsrettede løp for den enkelte. For de nye NAV-kontorene vil det være vesentlig at slike tilbud er orientert mot arbeid og samfunnsdeltagelse, at det er lett tilgang på tjenestene, og at de har en geografisk spredning som gjør dem tilgjengelige over hele landet.

Samlet dreier dette seg om tilbud som bidrar til:

- avklaring av arbeidsevne og tjenestebehov, avdekke manglende forutsetninger eller kompetanse for arbeidsdeltakelse
- utarbeidelse av individuelle planer
- mestring og arbeidsmotivering gjennom å være ressurs- og ikke sykdomsfokusert

Kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester stiller krav til at Arbeids- og velferdsetaten utvikler sin rolle som bestiller. Gjennom ulike former for rapportering blir det viktig å påse at bestillinger blir ivaretatt og at det oppnås et godt resultat. Det bør i tillegg gjennomføres jevnlige brukerundersøkelser for å kartlegge kvaliteten på tjenestene.

Bestillerrollen og bruk av eksterne tjenesteleverandører betyr ikke at Arbeids- og velferdsetaten fritas for oppfølgingsansvar. For å unngå problemer med innlåsing og for lang tid på tiltak, må Arbeids- og velferdsetaten følge opp brukere som mottar tjenester som er kjøpt av tiltaksarrangører. Evaluering av nylig gjennomførte forsøk viser også at etaten selv kan utvikle og organisere gode og effektive tiltak for sine brukere på dette området[1]. Etatens interne oppfølging vil dessuten bidra til å

fremme kontakt med arbeidsgivere, samt sikre og styrke etatens arbeidsmarkedsfaglige kompetanse.

I forbindelse med etatens avklarings- og oppfølgingsarbeid vil det være behov for både kompetansehevende tiltak og innarbeiding av nye arbeidsmåter. Regjeringen vil derfor satse på en omfattende kunnskaps- og kompetanseutvikling i Arbeids- og velferdsetaten. Satsingen vil bl.a. være knyttet til utfordringene med å avklare, formidle og følge opp personer med nedsatt eller usikker arbeidsevne med til dels store bistandsbehov ved overgang til ordinært arbeid. Riktig kompetanse i Arbeids- og velferdsetaten er en nødvendig forutsetning for nødvendig og hensiktsmessig arbeidsrettet bistand.

Ved gjennomføring av arbeidsevnevurderinger er det et stort behov for å sette i gang et systematisk forsknings- og utviklingsarbeid. Vi mangler i dag viktig kunnskap om hvordan man skal vurdere den enkeltes arbeidsevne. Beslutninger knyttet til bl.a. vedtak om uførepensjon, alternativt bruk av oppfølging/lønnstilskudd mv. for å unngå uførepensjonering, innebærer beslutningsprosesser hvor utfallet av beslutningene vil ha store økonomiske konsekvenser både for den enkelte bruker og for samfunnet. Det er også behov for å vite mer om hvilke virkemidler og arbeidsmetoder som gir gode resultat og hvilke virkemidler som har mindre eller ingen effekt. I den forbindelse er det også viktig å utvikle ny kunnskap om ulike brukergrupper. Departementet foreslår derfor at det settes i gang et langsiktig forsknings- og utviklingsarbeid som har som mål å gi mer treffsikre beslutninger og bedre og mer effektive valg av virkemidler.

11.2.1 Avklaringstjenester

Avklaring av arbeidssøkere består i dag både av interne veiledningstjenester i første- og andrelinjetjenesten og av tjenester som kjøpes fra eksterne tiltaksleverandører. De interne tillbudene er relativt kortvarige og krever ikke ressurser i form av produksjonsutstyr e.l. De *eksterne tilbudene* er ofte bygd rundt et produksjons- eller opplæringsmiljø. Dette betyr i praksis at de avklaringstjenestene som kjøpes i markedet, er forskjellige fra den avklaringen som skjer internt i etaten både mht. omfang, varighet og ressursbruk.

Størstedelen av avklaringsarbeidet foregår internt i Arbeids- og velferdsetaten. Dette er en av de sentrale oppgavene for etaten, bl.a. fordi avklaringsarbeidet er tett forbundet med utarbeidelse av individuelle planer, som igjen danner grunnlaget for tildeling av tiltak og tjenester. For brukere med behov for bistand har etaten ansvar for å avklare, koordinere og iverksette tjenester og tiltak for å bistå bruker. Avklaring gjennom kjøp av tjenester benyttes der eksterne leverandører og samarbeidspartnere utfyller etatens interne avklaringstjenester. Målgruppen vil i første rekke være arbeidssøkere med behov for avklaring som i dag ikke dekkes av etatens ordinære tilbud.

For å sikre at NAV-kontorene kan gi brukerne et individuelt og målrettet tjenestetilbud, er det viktig med rask og god avklaring av den enkeltes bistandsbehov. Samtidig er avklaring en kontinuerlig prosess som må ta hensyn til at helsetilstand og livssituasjon kan endre seg. Avklaring skal bidra til at det settes et realistisk yrkesmål for brukerne og at det iverksettes hensiktsmessige tiltak for å nå målet.

I mange avklaringssaker vil det være behov for å trekke andre aktører inn i arbeidet. Kvaliteten i avklaringsarbeidet er tett knyttet til samhandlingen med bl.a. den kommunale helse- og sosialtjenesten. Derfor vil det avklaringsarbeidet NAV-kontoret skal utføre eller være ansvarlig for, forutsette et omfattende tverrfaglig og tverretatlig samarbeid lokalt. For mange vil tilgang på tilbud innenfor spesialisthelsetjenesten ved bl.a. lærings- og mestringssentra og opptreningsinstitusjoner også være viktig.

Etter dagens regelverk kan det anskaffes avklaringstjenester fra eksterne tjenesteleverandører til *yrkeshemmede arbeidssøkere* der det er behov for avklaringsbistand utover etatens ordinære tilbud. Fram til utgangen av 2005 var Aetats tilbud knyttet til kjøp av tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene. Etter endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene fra 1.1. 2006 er det innført et nytt avklaringstiltak for yrkeshemmede. Endringene skal bl.a. bidra til å utvide antallet tilbydere av avklaringstjenester og øke kvaliteten på tjenesten. Maksimal varighet er utvidet fra åtte til tolv uker. Regelverket åpner for kjøp av avklaringstjenester utenfor de skjermede virksomhetene.

Det er *ikke* mulig etter dagens regelverk å anskaffe avklaringstjenester fra eksterne tilbydere til andre brukergrupper enn yrkeshemmede arbeidssøkere. For alle arbeidssøkere med usikre yrkesmuligheter hvor det skal utarbeides handlingsplan og iverksettes tiltak, vil avklaring være nødvendig. I enkelte tilfeller vil dette være en avklaring som går utover arbeids- og velferdskon-

[1] Mari T. Heian m.fl.: *«Evaluering av jobbfokus. Arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging.»* Telemarksforsknin-Bø. Rapport nr. 233, 2006

torets ordinære tilbud om avklaring i etaten. Dette vil bl.a. gjelde personer fra prioriterte grupper av arbeidssøkere som langtidsledige, ungdom, innvandrere og sosialhjelpsmottakere.

Forslag

Tilgang på avklaringstiltak er etter dagens regelverk forbeholdt yrkeshemmede arbeidssøkere. Siden andre brukergrupper også kan ha bistandsbehov som gjør det nødvendig å foreta en omfattende arbeidsevnevurdering samt utarbeide en individuell plan, foreslår Regjeringen å utvide adgangen i regelverket til å kunne kjøpe avklaringstjenester. Den nærmere utformingen av det nye avklaringstiltaket vil skje ved oppfølgingen av meldingen.

Regjeringen vil åpne for kjøp av avklaringstjenester i tråd med lov om offentlige anskaffelser. Målgruppen vil hovedsakelig være personer som har sammensatte bistandsbehov blant langtidsledige, ungdom og grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere hvor utredning og kartlegging av arbeidsevne av kapasitets- eller kompetansemessige grunner må anskaffes eksternt. Det vil ikke bli foreslått endringer i det eksisterende avklaringstiltaket.

11.2.2 Formidling, oppfølging og arbeidsmotivering

Den nye Arbeids- og velferdsetaten må ha kompetanse til å drive arbeidsformidling for å kunne ivareta sin rolle som offentlig formidlingsinstans. Formidlingsbistand kan bestå av:

- Informasjon om arbeidsmarkedet
- Registrering som arbeidssøker via nett eller ved det lokale NAV-kontoret
- Stillingsoversikt på Arbeids- og velferdsetatens internettsider
- Informasjon, veiledning og tilgang på pc og Internett ved det lokale NAV-kontoret

For arbeidssøkere med behov for utvidet formidlingsbistand kan det i tillegg være aktuelt med:

- Bistand i forbindelse med jobbsøking og kontakt med arbeidsgivere
- Støtte til arbeidssøkere og arbeidsgivere i forbindelse med gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak
- Rådgivning, tilrettelegging og tilpasning av hjelpemidler, rettet mot arbeidsgivere og nyansatte.

Formidling kan enten utføres av Arbeids- og velferdsetaten eller av eksterne aktører. Eksempler på eksterne aktører kan være tiltaksarrangører som utfører tjenester for etaten, for eksempel jobbklubbarrangører eller selvstendige aktører som for eksempel bemannings- eller vikarbyråer. Arbeids- og velferdskontoret vil også tilby rekrutteringsbistand til arbeidsgivere som melder ledige stillinger til etaten, og når etaten selv avdekker rekrutteringsbehov eller ledige stillinger hos en arbeidsgiver i forbindelse med bedriftsbesøk eller annen kontakt. Denne rekrutteringsbistanden til arbeidsgivere er samtidig en viktig inngangsport til arbeidsmarkedet for arbeidssøkere fra prioriterte målgrupper som har små muligheter til å nå fram i konkurransen om offentlig utlyste stillinger hvor det er mange søkere.

I forlengelsen av etatens formidlings- og rekrutteringsarbeid er *oppfølging* av arbeidssøkere inn i et arbeidsforhold og etter ansettelse en prioritert oppgave for etaten. Oppfølgingen kan utføres av NAV-kontorene gjennom en intensivert formidlingsrettet innsats, eller kjøpes av eksterne tilbydere. Behovet for å kunne anskaffe denne typen tjenester henger sammen med erfaringer fra forsøk som viser at individuell oppfølging er arbeidskrevende og ofte blir nedprioritert i konkurranse med andre oppgaver.

Det gis i dag begrenset mulighet i regelverket for kjøp av formidlings- og oppfølgingstjenester. Kjøp av oppfølgingstjenester er forbeholdt yrkeshemmede arbeidssøkere. Dette skjer hovedsakelig ved hjelp av tilretteleggere innenfor arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand. Brukere med særskilte behov kan også få bistand fra fadder i forbindelse med bl.a. gjennomføring av arbeidstrening. Fadderen er en person som skal veilede, hjelpe og ha sosialt ansvar for brukeren med hensyn til den praktiske gjennomføringen av et attføringstiltak.

Individuell oppfølging innebærer personlig og praktisk bistand til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Oppfølgingen kan ta form av bistand til jobbsøking, bistand til å finne egnet arbeidsplass, bistand til tilrettelegging av arbeidsplassen mht. å finne fram til egnede arbeidsoppgaver e.l., eller opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter.

Oppfølging kan omfatte råd og veiledning til arbeidsgiver samt avlasting av arbeidsgiver for det merarbeid det innebærer å sette i gang bedriftsinterne tiltak. Oppfølgingen kan bidra til å redusere arbeidsgivers usikkerhet og risiko forbundet med å ta inn igjen arbeidstakere som har vært lenge borte pga. sykdom eller andre pro-

blem. Oppfølging kan derfor være et hensiktsmessig virkemiddel ved formidling til arbeid, eller ved tilbakeføring til tidligere arbeidsplass.

Personlig oppfølging vil kunne inneholde mer enn formidlingsrettet bistand. Det er brukere som har behov for å gjennomføre en lengre prosess for å komme i jobb. Undersøkelser viser at oppfølging av bl.a. mottakere av rehabiliteringspenger er mangelfull mht. å få ulike aktører til å orientere brukere mot arbeidslivet. Det skjer ofte også for svak oppfølging i forhold til å undersøke mulighetene til å ta opp igjen kontakten med tidligere arbeidsplass.

Etter en lang stønadsperiode vil det være brukere som kan ha behov for mestringsorientert oppfølging før de kan dra nytte av mer formidlingsrettede aktiviteter. Det vil dessuten være behov for oppfølging for å mestre arbeidslivets krav etter ansettelse. Brukere som har vært lenge ute av arbeidslivet, men hvor målet er at de skal tilbake til arbeid, vil trenge ulike former for tiltak, for eksempel utdanning og arbeidstrening kombinert med individuell oppfølging, for å forbedre mestrings- og arbeidsevnen.

Det kan være aktuelt å utvikle ulike former for individuell oppfølging som går utover den mer rutinemessige oppfølgingen som Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Oppfølging er et hensiktsmessig virkemiddel i tilfeller hvor medisinsk behandling skal kombineres med bedriftsintern rehabilitering eller deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Oppfølging er også viktig for å få til et bedre samarbeid mellom ulike aktører som tilbyr tjenester til personer som er i et rehabiliteringsløp. Ved tilbakeføring til arbeidslivet og ved kontakt med arbeidsgiver kan personlig oppfølging være nødvendig, siden mange undersøkelser peker på at etatens egne ansatte ikke har kapasitet til å prioritere denne formen for tjenesteyting overfor sine brukere. I tillegg vil det være behov for å utvikle bedre arbeidstreningstilbud til brukere som har behov for en gradvis tilnæring til arbeidslivet.

Innføring av et nytt oppfølgingstiltak vil bidra til å lette iverksettingen av oppfølgingsgarantien til unge arbeidssøkere i alderen 20-24 år som har vært helt ledige de siste tre månedene eller lenger, jf. St. prp. nr. 1 (2006-2007). Oppfølging for denne målgruppen vil hovedsakelig være bistand til jobbsøking og motivasjonsarbeid.

Forslag

Regjeringen foreslår å endre regelverket slik at oppfølgingstjenester skal kunne anskaffes av eksterne tilbydere i tråd med lov om offentlige anskaffelser og tilbys nye brukergrupper. Målgruppen vil omfatte brukere som langtidsledige, ungdom og grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere. Den nærmere utformingen av det nye oppfølgingstiltaket vil skje i forbindelse med det påfølgende forskriftsarbeidet.

Regjeringen foreslår ingen endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand, men et planlagt forsøk med nye finansieringsformer for tiltaket vil bli iverksatt i 2007. Dagens ordninger med tilretteleggere innenfor Arbeid med bistand, fadderordningen og ordningen med funksjonsassistenter, bør samordnes for å få til en nødvendig forenkling både mht. regelverk og finansiering.

11.3 Opplæringstiltak

I kapittel 2 er det dokumentert at utdanningsnivået i befolkningen øker, og at arbeidsmarkedet stiller økende krav til kompetanse. Arbeidsmarkedet etterspør imidlertid også ufaglært arbeidskraft. Mangel på fullført videregående opplæring er derfor ikke ensbetydende med arbeidsledighet. Lavt utdanningsnivå og svake grunnleggende ferdigheter kan imidlertid føre til svak tilknytning til arbeidslivet og risiko for varig utstøting. Det er dramatisk for den enkelte og utgjør et betydelig samfunnsøkonomisk problem.

Et felles trekk for mange som har falt ut, eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, er at de har svak utdanningsbakgrunn og ofte svake grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning eller svake digitale ferdigheter. Videre vil et betydelig frafall fra videregående opplæring, særlig innen yrkesfaglige studieretninger, føre til mange arbeidssøkere med svak utdanningsbakgrunn. En betydelig del av innvandrergruppen har også svak eller ukjent kompetanse, noe som gjør det vanskelig å få fotfeste på arbeidsmarkedet. Trass i gode enkelteksempler, har mange kommuner og fylkeskommuner et begrenset tilbud til unge som faller ut av videregående opplæring, og til voksne som mangler grunnleggende ferdigheter og/eller videregående opplæring. Innenfor arbeidsmarkedsopplæringen (AMO) er det også begrensede muligheter til å gi formell opplæring av lengre varighet.

11.3.1 Praksisnær opplæring – videreutvikling av arbeidsmarkedsopplæringen

Hvis ordinær opplæring ikke har ført fram til arbeid, vil en del unge og voksne med mangelfull opplæring og/eller grunnleggende ferdigheter bli arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten. Dette omfatter unge og voksne både med og uten rett til opplæring etter opplæringsloven. En betydelig del av arbeidssøkerne har behov for opplæring for å oppnå kvalifikasjoner som etterspørres i arbeidslivet. Et viktig mål med kvalifiseringstiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til integrering i arbeidslivet ved at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, og at arbeidstakere som står i fare for å falle ut, får styrket sin kompetanse. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) skal bidra til slik kvalifisering. Den enkeltes kvalifiseringsbehov avklares ut fra jobbmuligheter og brukers yrkesønsker. På kort sikt kan bedriftsbasert uformell, jobbrelatert opplæring være tilstrekkelig for å komme i arbeid. For yrker der det kreves formelle kvalifikasjoner, er samarbeid med utdanningsmyndighetene viktig for å bidra til at arbeidssøkere blir i stand til å beholde arbeid på lengre sikt.

Opplæringen må legges til rette ut fra den enkeltes motivasjon og forutsetninger. Mange voksne arbeidssøkere og unge som har falt ut av videregående opplæring, kan være både lite motivert for videre opplæring, og mangle tilstrekkelig grunnopplæring og grunnleggende ferdigheter for å komme i arbeid. En del har også rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. I slike tilfeller trenger NAV-kontoret et AMO-tiltak som er mer fleksibelt og effektivt.

Brukere med svak utdanningsbakgrunn og lite motivasjon for opplæring vil ofte trenge mer praksisnær opplæring i tillegg til klasseromsbaserte kurs. Arbeids- og velferdsetaten kan kombinere praksis og opplæring ved å kjede tiltakene Arbeidspraksis og AMO. Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid også erfaringer med kurstilbud der opplæring og praksis på arbeidsplass er kombinert med opplæring i klasserom. Dette har gitt gode resultater for unge og voksne arbeidssøkere som ikke har ønsket eller ikke klart å dra nytte av ren klasseromsbasert opplæring. Aktuelle eksempler er «Skole på byggeplass» i fylker på Østlandet og «Fleksibel AMO» i Nordland.

Forslag

Det foreslås å endre tiltaksregelverket slik at NAV-kontoret i større grad enn tidligere kan tilby praksisnær opplæring på arbeidsplass som del av AMOs ordinære tilbud.

Dagens AMO har en maksimal varighet på 10 måneder. Mange arbeidssøkere som er i målgruppen for et praksisnært opplæringstilbud, kan trenge en lengre opplæringsperiode. Dette kan gjelde arbeidssøkere som har svak utdanningsbakgrunn, dårlig læringsmotivasjon og svake forutsetninger for å følge ordinær progresjon i opplæringen. Det foreslås derfor å åpne for en mulighet til å forlenge varigheten på AMO ut over dagens maksimalgrense på 10 måneder for langtidsarbeidssøkere/ledige uten fullført videregående opplæring og med betydelige arbeidshindre.

Det er imidlertid viktig med avgrensing mellom opplæring innenfor arbeidsmarkedspolitikken og ordinær utdanning. Arbeids- og velferdsetaten skal ikke overta kommunens eller fylkeskommunens ansvar for opplæringstilbudet til voksne med rett til opplæring. Dagpenger skal som hovedregel ikke finansiere utdanning. AMO er ikke ordinær utdanning, og skal heller ikke konkurrere med ordinære tilbud i videregående opplæring. AMO har derfor en nedre aldersgrense på 19 år, og en varighet avgrenset til 10 måneder.

Det er heller ikke ønskelig å trekke unge som kunne hatt forutsetninger til å gjennomføre et ordinært utdanningsløp, inn i et AMO-tiltak med utvidet varighet. Det vil derfor bli lagt vekt på at inngangskriteriene utformes slik at en oppnår hensikten med endringen, som er at tilbudet skal omfatte langtidsarbeidssøkere/ledige uten fullført videregående opplæring og med betydelige arbeidshindre.

11.3.2 Samarbeid og samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene

Fylkeskommunen har ikke en plikt til å gi et tilbud til unge som ikke ønsker å gå på skole, men unge som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring eller faller ut av opplæringen, skal få et alternativt tilbud om opplæring eller arbeid gjennom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Mange unge som har avbrutt videregående opplæring, har imidlertid et negativt forhold til skole og videre opplæring. Mange ønsker å jobbe framfor å gå videre på skole. En del unge

som ikke ønsker videregående opplæring, har også sosiale og helsemessige problemer som gjør at de krever spesiell oppfølging og tilrettelegging utover det fylkeskommunen er forpliktet til å yte.

Skole på byggeplass og andre prosjekter i regi av Arbeids- og velferdsetaten eller kommunesektoren har vist at mange med betydelige arbeidshindre trenger en relativt tett oppfølging for å klare å gjennomføre en opplæring. Dagens arbeids- og velferdsforvaltning har ikke tilbud som er beregnet på så tett oppfølging som behovet tilsier, for en del som har falt ut av skolesystemet. Personer som har rett til yrkesrettet attføring, kan få tettere oppfølging, men mange unge arbeidssøkere oppfyller ikke folketrygdens krav til å få innvilget attføring. Med Regjeringens forslag om praksisnær opplæring med lengre varighet og utvidet adgang til kjøp av oppfølgingstjenester, kan også andre unge få tilgang til tettere oppfølging. Det opprettes også en oppfølgingsgaranti for 20-24 åringer etter minst tre måneders ledighet, jf. St. prp. nr. 1 (2006-2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I tillegg er det behov for et mer intensivert samarbeid mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene for å finne tjenlige løsninger for arbeidssøkere som ikke har fullført videregående opplæring.

Mange voksne arbeidssøkere med lav kompetanse har vansker med å nyttiggjøre seg utdanningssektorens ordinære opplæringstilbud, og vil derfor ikke selv ta initiativ overfor kommuner/fylkeskommuner for å få innfridd retten til grunnskole og videregående opplæring. Derfor er det viktig med et godt samarbeid mellom arbeids- og velferdskontorene og kommunesektoren om tilpasset opplæring for voksne. Den kunnskap som arbeids- og velferdskontorene får om den enkelte arbeidssøker, og kontorenes kompetanse innen arbeidsmarkedstilbud er viktige premisser når kommunesektoren skal gi tilbud til den enkelte om opplæring.

Det vil være viktig at arbeids- og velferdskontorets individuelle vurdering av den enkeltes behov for tilpasset opplæring, tilflyter kommunen/fylkeskommunen, slik at dette kan inngå i kommunens eller fylkeskommunens beslutningsgrunnlag når den enkeltes rett til opplæring vurderes. Det er ønskelig at dette kan være et område for systematisk samarbeid mellom de to sektorene. Der det er relevant, bør en i et samarbeid om å finne løsninger, også søke å utnytte de muligheter som foreligger for å samfinansiere slike prosjekter. Flere fylker har erfaring med å samfinansiere opplæringstilbud til felles brukergrupper. Dette kan for eksempel skje ved at fylkeskommunen stiller en opplæringsplass til rådighet for arbeids- og velferdsforvaltningen som en AMO-plass, eller bidrar med teoriopplæring i et praksisnært opplegg der arbeids- og velferdsforvaltningen finansierer praksisopplæringen. Slike løsninger er mest hensiktsmessige på områder der det er udekket etterspørsel eller mangel på faglærte arbeidssøkere. I slike tilfeller bør arbeids- og velferdsforvaltningen der det er anledning, gi stønad til livsopphold. Slike samarbeidsløsninger vil finne sted innefor rammene av kommunesektorens ansvar for både tilbud, tilrettelegging og finansiering av opplæringstiltakene. I samarbeid med fylkeskommune og næringsliv bør en også søke å utnytte mulighetene som ligger i praksiskandidat- og lærekandidatordningene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2006 ta initiativ til å få i stand en avtale mellom departementet og KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Avtalen skal omfatte samarbeid med kommunene/fylkeskommunene om overlappende målgrupper som er arbeidssøkere og som har rett til opplæring etter opplæringsloven. Avtalen skal også omfatte andre utsatte grupper som ikke har slik rett, og andre områder der Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen har grenseflater, delt ansvar eller annet samarbeidsbehov.

En særskilt problemstilling er at en økende gruppe personer står uten rett til videregående opplæring, det gjelder blant annet personer født før 1978 som ikke har benyttet seg av ungdomsretten til videregående opplæring, og innvandrere som har kommet for sent til landet til å benytte seg av ungdomsretten til videregående opplæring, men som er for unge til å ha såkalt voksenrett til slik opplæring.[2] Regjeringen vil komme tilbake med drøfting av tiltak for denne gruppen i stortingsmeldingen om utdanning og sosial utjevning.

Forslag

Høsten 2006 tar Arbeids- og inkluderingsdepartementet initiativ til en avtale med KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon om samarbeid med kommuner/fylkeskommuner for å få til et godt samarbeid om arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring som trenger

[2] Voksne født før 1978, som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad «voksenrett» til videregående opplæring, etter § 4A-3 i opplæringsloven.

dette for å komme i arbeid, og om andre områder der arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunene/fylkeskommunene har grenseflater, delt ansvar eller andre samarbeidsbehov. Samarbeidsavtalene skal medvirke til at NAV-kontorets vurdering av den enkeltes behov for tilpasset opplæring inngår som en del av kommunens eller fylkeskommunens beslutningsgrunnlag når disse tar stilling til hvilket opplæringstilbud som skal gis den enkelte som har rett til opplæring etter opplæringsloven. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i løpet av 2008 gjøre en evaluering av hvor godt samarbeidet om brukere med rett til opplæring fungerer, og som en del av dette vurdere om det er behov for endringer i opplæringsloven.

11.3.3 Tilbud til voksne som mangler grunnleggende ferdigheter

Utvikling av grunnleggende ferdigheter må tilbys som del av arbeids- og velferdskontorets tiltakstilbud til arbeidssøkere som har behov for dette for å komme i arbeid. For en bredere gruppe av voksne har Kunnskapsdepartementet et forsøk med Program for basiskompetanse som er rettet mot både ansatte og arbeidssøkere. Det er innledet et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten for å gjennomføre den delen av programmet som omhandler arbeidssøkere. Målet med programmet er å hindre at voksne støtes ut av arbeidslivet grunnet mangel på grunnleggende ferdigheter.

Programmet skal bidra til at det blir enklere og økonomisk mer attraktivt for bedrifter og offentlige virksomheter å iverksette opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte eller for arbeidssøkere som de ønsker å rekruttere. Programmet evalueres underveis. Første evalueringsrapport vil komme i 2007.

Forslag

På grunnlag av evalueringen og erfaringer med forsøket Program for basiskompetanse vil det bli vurdert om programmet skal gjøres permanent.

11.3.4 Utdannings- og yrkesveiledning og realkompetansevurdering

Både unge og voksne som befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet, eller arbeidssøkere som må reorientere seg på arbeidsmarkedet, trenger god karriereveiledning. Feilvalg og omvalg av utdanning og yrke koster betydelige summer hvert år. Bedre og mer helhetlig veiledning er et sentralt virkemiddel for å forebygge dette.

Utdannings- og yrkesveiledningen i Norge er delt mellom mange aktører og har fått kritikk fra OECD for å være fragmentert og lite profesjonell. Prosjektet regionale partnerskap for karriereveiledning er satt i gang med sikte på å gi utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene et erfarings- og kunnskapsgrunnlag for å vurdere videre utvikling av en modell for helhetlig karriereveiledning. Høsten 2006 blir det holdt en erfaringskonferanse med presentasjon av ulike modeller.

Realkompetansevurdering kan være et viktig tiltak i arbeidet med å formidle arbeidssøkere til jobber som etterspør en bestemt kompetanse. Vurderingen kan også brukes for å iverksette opplæring som kan bygge på ervervet kompetanse, slik at opplæringen kan bli mer effektiv både for den enkelte og for samfunnet. Realkompetansevurdering foregår i all hovedsak ved opptak til yrkesfaglige studier på videregående eller høyere nivå, og er lite brukt av arbeids- og velferdskontoret ved vurdering av relevante tiltak. Realkompetansevurdering kan imidlertid være et hensiktsmessig virkemiddel for arbeids- og velferdskontoret når det, sammen med den enkelte arbeidssøker, skal finne fram til aktuelle jobber eller egnede kompetansetiltak. Det blir derfor viktig for arbeids- og velferdskontoret å henvise den enkelte til fylkeskommunen for realkompetansevurdering i større grad enn tidligere. I samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og Vox – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet, er det også satt i gang et prosjekt for å utvikle realkompetansevurdering til et bedre virkemiddel for arbeids- og velferdskontorene.

I tillegg skal Kunnskapsdepartementet delta i et OECD-prosjekt som vil analysere Norges bruk av realkompetansevurdering i lys av internasjonale erfaringer, og som vil gi råd til forbedring eller videre utvikling av ordningen.

Forslag

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil på grunnlag av evalueringer og erfaringer fra regionale partnerskap for karriereveiledning, samt den gjennomgang dette får i Kunnskapsdepartementets stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning, vurdere videre utvikling av en helhetlig tjeneste for karriereveiledning.

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere oppfølging

av tiltak for realkompetansevurdering på grunnlag av erfaringene fra prosjektet for realkompetansevurdering og eventuelle råd fra OECD.

11.4 Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd

Varig redusert arbeidsevne er i dag ofte ensbetydende med lange stønadskarrierer og uførepensjonering. Samtidig vil det være av stor verdi for den enkelte og for samfunnet å tilrettelegge for deltakelse i arbeidslivet. Det vil for det første øke sjansene for at arbeidsevnen på sikt kan forbedres. For det andre vil det for den enkelte være et gode i seg selv å ha en tilknytning til arbeidslivet. For det tredje vil det for samfunnet være lønnsomt å kunne dra nytte av alles arbeidsevne, selv om den er lavere enn gjennomsnittet.

For grupper av arbeidssøkere og arbeidstakere vil gapet mellom arbeidslivets krav og egne ferdigheter være for stort til å oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Selv med tilpasset opplæring eller opptrening vil ikke alle være i stand til å delta i arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår uten en eller annen form for langvarig bistand.

Det eksisterende virkemiddelapparatet mangler et tiltakstilbud til personer med kroniske plager eller varige helseproblemer. Det er derfor behov for et nytt virkemiddel. For den enkelte må det bidra til å gi samme form for økonomiske sikkerhet som en varig uførepensjon representerer. Lønnstilskudd kjennetegnes bl.a. av at det skjer en ordinær ansettelse og ordinær avlønning av vedkommende. For arbeidsgiverne må det gjøres bedriftsøkonomisk lønnsomt både å ansette og beholde personer med varig nedsatt arbeidsevne.

Hvert år innvilges rundt 30 000 nye mottakere uføreytelser. Det er iverksatt ulike reformer for å redusere avgangen fra arbeidslivet. Mer restriktive vilkår for å få innvilget uførepensjon fører ofte bare til en utsettelse av uførepensjoneringstidspunktet og i mindre grad til overgang til inntektsgivende arbeid[3]. I en evaluering av dagens regelverk for arbeidsmarkedstiltakene oppga et flertall av saksbehandlerne at tilbudet til de svakeste arbeidssøkergruppene som personer med alvorlige psykiske og sosiale problemer, er mangelfullt[4]. Felles for disse brukergruppene er behov for mer langsiktige ordninger.

11.4.1 Eksisterende lønnstilskuddsordninger

I forbindelse med endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene som trådte i kraft fra 2006, er det etablert en 1-årig og 3-årig lønnstilskuddsordning. Den 1-årige ordningen er tilpasset arbeidssøkere som har behov for kortvarig formidlingsbistand. Dette vil ofte være ledige som ikke har problemer utover ledigheten. Den 3-årige ordningen er innrettet mot arbeidssøkere som har et mer langvarig tilpasningsproblem til arbeidsmarkedet, og hvor ledighetsproblemer kan være ledsaget av helsemessige eller sosiale problemer. Her vil lønnstilskuddsordningen ikke bare være et rent formidlingsrettet virkemiddel, men også fungere som en økonomisk kompensasjon for en mer langvarig tilrettelegging av arbeidsforholdene som følge av lavere produktivitet.

I tillegg til disse to ordningene er det en tidsubestemt lønnstilskuddsordning innenfor arbeidsmarkedsbedriftene. Ordningen har et omfang på rundt 1 500 ansatte. Målgruppen er hovedsakelig arbeidssøkere som ikke får jobb innenfor ordinært arbeidsliv, og som ikke er innvilget uførepensjon. Denne formen for tilrettelagt arbeid innenfor arbeidsmarkedsbedriftene imøtekommer ikke behovet for å ha et variert tilbud av arbeidsplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Det bør bl.a. være en mulighet for å kunne fortsette på ens opprinnelige arbeidsplass også etter at arbeidsevnen er blitt redusert.

Evalueringer viser at bruk av lønnstilskudd gir gode formidlingsresultater. Likevel har lønnstilskuddsordninger i dag et relativt begrenset omfang. Grunnen kan være at regelverket for lønnstilskuddsordningene ikke har vært tilpasset brukernes behov. Dette gjelder særlig brukere med varig nedsatt arbeidsevne. En annen årsak kan være skepsis blant arbeidsgivere til å ta imot tiltaksdeltakere som man må ansette på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Siden regelverket nå er endret, og etterspørselen etter arbeidskraft stigende, bør mulighetene for å trappe opp bruken av de eksisterende lønnstilskuddsordningene være styrket.

Fra forsøk med langvarige lønnstilskudd, som forsøket «Fleksibel jobb» hvor tilskuddet kunne

[3] Einar Bowitz: *«Årsaker til uførepensjonering.»* Notat til Uførepensjonsutvalget, 2006
Elisabeth Fevang m.fl.: *«Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet»*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport nr. 6, 2004

[4] ECON: *«Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene. Iverksetting og konsekvenser.»* Rapport nr. 104, 2004

tildeles for inntil fem år, ble det høstet positive erfaringer med å integrere personer med kroniske lidelser i arbeidslivet. Forsøket demonstrerte også hvor viktig det er å kunne kombinere økonomiske virkemidler med tett oppfølging av både arbeidssøker og arbeidsgiver[5]. Evalueringen av forsøket understreket samtidig at så lenge ordningen er tidsbegrenset vil det skape usikkerhet både hos arbeidstakere og arbeidsgivere mht. framtidig ansettelse etter at lønnstilskuddet er falt bort.

Ensidig bruk av økonomiske virkemidler er neppe nok til å få brukere som har vært lenge borte fra arbeidslivet, tilbake i jobb. Mange arbeidsgivere ser en ordning med fast kontaktperson og oppfølging som like viktig som selve lønnstilskuddet. Oppfølging styrker også mulighetene for å ansvarliggjøre arbeidsgivere og sikre kontroll med at tilskuddssats og varighet tilpasses behovet for støtte. Individuell oppfølging er også viktig i saker som krever samarbeid mellom flere aktører og hvor det er behov for en koordinert innsats.

11.4.2 Gradert uførepensjon kontra bruk av lønnstilskudd

Om lag 20 prosent av mottakerne av uføreytelser har gradert ytelse. De fleste som har gradert uføreytelse, har en arbeidsevne som utnyttes til inntektsgivende arbeid i tillegg til trygdeytelsen. Stønadsmottakerne fortsetter som regel i redusert stilling i sitt tidligere arbeid. Uføre som fortsetter i redusert stilling hos tidligere arbeidsgiver, vil normalt ikke ha behov for annen tilrettelegging enn reduksjon i arbeidstid. Det vil ofte ikke være aktuelt med noen form for lønnskompensasjon.

Ordningen med gradert pensjon innebærer ingen subsidiering av arbeidsgivers lønnskostnader. Det er derfor en ordning tilpasset arbeidstakere som er fullt produktive, men som har behov for redusert arbeidstid. Muligheten for å kombinere pensjon og arbeid omfatter derfor andre brukere enn de som har behov for lønnstilskudd. Lønnstilskudd skal kompensere for redusert arbeidsevne og samtidig *forebygge* pensjonering, også delvis pensjonering. Derfor skal det lønne seg å jobbe fullt med lønnstilskudd sammenliknet med å kombinere lønn og pensjon, men det bør være plass for begge ordningene siden de imøtekommer ulike tilpasningsbehov til arbeidslivet hos brukerne.

11.4.3 Bruk av lønnstilskudd i Sverige og Danmark

Sammenliknet med våre naboland Sverige og Danmark bruker Norge i beskjeden grad lønnstilskudd. I Sverige og Danmark er lønnstilskuddsordninger sentrale virkemidler både i forbindelse med konjunkturelle arbeidsmarkedstiltak og overfor personer med nedsatt arbeidsevne. I Sverige omfatter lønebidragsordningen overfor personer med nedsatt arbeidsevne nesten 60 000 personer. Lønnstilskuddet anvises for ett år av gangen i inntil fire år, men det er mulighet for forlengelse. Fra 2006 settes det i tillegg i verk en ny lønnstilskuddsordning (plussjobb).

Den danske fleksjobbordningen omfatter nesten 40 000 personer med varig nedsatt arbeidsevne. Ordningen har ingen tidsbegrensning og innebærer at arbeidsgiver kan få et tilskudd til lønnen på 1/2 eller 2/3 av minstelønnen på det aktuelle ansettelsesområdet avhengig av graden av funksjonsnedsettelse. Fleksjobbordningen ble innført i 1998 og er utformet som et alternativ til tidlig pensjonering[6].

Ulike undersøkelser har påpekt enkelte svakheter i regelverket for fleksjobbordningen. Det har særlig vært avdekket svikt i avklarings- og dokumentasjonsrutinene ved behandlingen av søknader om lønnstilskudd, og urimeligheter ved lønns- og tilskuddsnivået fordi det bl.a. ikke har vært fastsatt et tak eller maksimalbeløp for tilskuddet. Det er iverksatt tiltak for å rette på dette. Det er inngått en bred politisk avtale om å beholde fleksjobbordningen som i avtalen betegnes som en ordning som har skapt mer «rummelighed på arbejdsmarkedet.»

11.4.4 Kostnadsoverveltning og fortrengning

En hovedinnvending mot utstrakt brukt av lønnstilskudd vil være at det kan medføre fortrengningseffekter i arbeidsmarkedet og overveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgivere til staten. Med fortrengningseffekt menes at personer som får subsidiert sine lønnskostnader, vil kunne skaffe seg arbeid på bekostning av ordinære arbeidssøkere som fullt ut må få betalt sine

[5] Øystein Spjelkavik: *«Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging»*. AFI. Rapport nr. 1, 2004
Aetat: *«Fleksibel jobb. Lønnstilskudd av lengre varighet 2000-2005»*. Sluttrapport

[6] Finansministeriet m.fl.: *«Udviklingen i fleksjobordningen.»* 2005

lønnskostnader fra arbeidsgiver. Det skapes dermed ikke nye arbeidsplasser, men de eksisterende arbeidsplassene omfordeles mellom ulike typer av arbeidssøkere.

En annen type fortrengning finner vi i de tilfeller der personen kunne beholdt arbeidet eller blitt ansatt i den samme bedriften uten lønnstilskudd. Dette er en direkte kostnadsoverveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgiver til stat. I den grad bedrifter systematisk benytter seg av denne muligheten, vil det også kunne skape konkurransevridninger mellom bedrifter i samme bransje.

Ved bruk av lønnstilskudd vil det alltid være en risiko for at bedriftene overvelter høyere kostnader på staten enn de lønnskostnadene det er behov for å kompensere for usikker arbeidsevne. For å redusere denne risikoen er selve utformingen av lønnstilskuddsordningen svært viktig, som bl.a. avgrensning av målgruppe.

Forsøk med en tidsubestemt lønnstilskuddsordning der formålet er å kompensere for varig nedsatt arbeidsevne, stiller derfor store krav til en klar avgrensing av målgruppen. Det er en fare for at grensene for hva som oppfattes som normal arbeidsevne forrykkes, og at flere saker som burde vært løst internt i virksomhetene, forventes løst ved hjelp av offentlig støtte. Dersom lønnssubsidieringen kommer til å omfatte arbeidstakere med mindre reduksjon i arbeidsevnen, vil den tiltenkte målgruppen kunne fortrenges fra ordningen.

Treffsikkerheten i ordningen forutsetter et tydelig og klart regelverk og en god avklaringspraksis i Arbeids- og velferdsetaten. For å unngå fortrengningseffekter er det pekt på noen prosessuelle krav som må oppfylles ved bruk av lønnstilskudd[7]:

- god veiledning og informasjon til virksomhetene om både ordningens muligheter og krav
- god avklarings- og utprøvingskompetanse i etaten
- god lokal- og bedriftskunnskap blant etatens ansatte
- godt samarbeid med ansattes organisasjoner

Fortrengnings- og kostnadsoverveltningsproblemer skal samtidig ikke overdrives. Et tidsubestemt lønnstilskudd vil innrettes mot personer som i utgangpunktet er falt ut av eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet. Bruken av lønnstilskudd kan føre til økt sysselsetting slik at oppgaver blir utført som ellers ikke ville blitt utført. Skal målet om å få flere i arbeid og færre på stønad bli nådd, må antall jobber i samfunnet økes. Lønnstilskudd gjør det lønnsomt å ansette personer som det ellers ikke er lønnsomt å ansette fordi deres arbeidsevne er dårligere enn for gjennomsnittet.

All fortrengning er ikke negativ. Dersom personer som fortrenges er bedre egnet til å finne nytt arbeid enn personer på lønnstilskudd, vil en stokking av køen av arbeidssøkere kunne redusere friksjonsledigheten i arbeidsmarkedet og øke sysselsettingen.

Den danske velferdskommisjonen skriver om fortrengningsproblemer i sin sluttrapport:

> «De nuværende krav om at støttede job under ingen omstændigheder må medføre fortrængning, er ikke tidssvarende. Og det harmonerer ikke med den store opgave, vi står overfor med at integrere indvandrere og mennesker, der har været længe væk fra arbejdsmarkedet. Vi må – også via lovgivning – væk fra denne tankegang. Det er ikke muligt at skaffe tilstrækkelige jobtræningsmuligheder med reelt indhold for svage grupper uden en accept af, at det også medfører en vis fortrængning af rigtige arbejdspladser. Men med udsigt til mangel på arbejdskraft bliver det et mindre problem. Alternativet er, at de svage grupper i stedet bliver fortrængt fra arbejdsmarkedet. Det er usolidarisk, og det er uøkonomisk.»

11.4.5 Utprøving av tidsubestemt lønnstilskudd

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2007 foreslått å sette i gang et forsøk med en tidsubestemt lønnstilskuddsordning. Ordningen har som formål å *forebygge* lange passive stønadskarrierer og sikre tilknytning til arbeidslivet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Ordningen kan bidra til å utvide valgmulighetene for brukere som i dag ikke ser annen utvei enn å trekke seg tilbake fra arbeidslivet. Tidsubestemt lønnstilskudd kan også være et virkemiddel for uførepensjonister som vil prøve seg i jobb.

Innføringen av et tidsubestemt lønnstilskudd bygger på en målsetting om å redusere usikkerheten og øke tryggheten for både arbeidssøker/arbeidstaker og arbeidsgiver. Ordningen kan bidra til å øke motivasjonen til å velge arbeid framfor trygd hos begge parter. En tidsubestemt lønnstilskuddsplass bør vurderes *før* man behandler søknad om varig uførepensjon.

---

[7] Arbejdmarkedsstyrelsen: *«Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med lønstilskud.»* Rambøll Management. Rapport, december 2005

Et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd representerer et unntak fra prinsippet om å anvende tidsavgrensede virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken. Begrunnelse for å prøve ut en slik lønnstilskuddsordning er å gi en utsatt brukergruppe et realistisk og aktivt alternativ til lange stønadskarrierer. Det må understrekes at forsøket ikke skal gå på bekostning av den formidlingsrettede og tidsavgrensede innsatsen ved arbeids- og velferdskontorene.

En tidsubestemt lønnstilskuddsordning betyr at det ikke fastsettes noen maksimal varighet for ordningen. For å unngå misbruk bør det være faste stoppunkt hvor man vurderer tilskuddets størrelse og varighet. Tilskuddet skal reduseres eller avvikles om den ansattes arbeidsevne bedres eller normaliseres, eller andre tiltak framstår som mer hensiktsmessige.

I den danske fleksjobbordningen er tilskuddet til arbeidsgiver 1/2 eller 2/3 av lønnen. Dette kan også være et aktuelt kompensasjonsnivå for den norske prøveordningen. Det vil videre fastsettes et tak på lønnstilskuddet for å unngå subsidiering av inntekter som overstiger det alminnelige inntektsnivået i samfunnet.

11.4.6 Forsøkets målgruppe

Målgruppen for en tidsubestemt lønnstilskuddsordning vil være personer *i og utenfor arbeidslivet* med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne hvor et sannsynlig alternativt utfall er innvilgelse av uførepensjon. Det kan være arbeidssøkere eller arbeidstakere som på grunn av kronisk fysiske, psykiske eller sosiale problemer har nedsatt og/eller variabel arbeidsevne.

Overfor *arbeidstakere* som står i fare for å falle ut av arbeidslivet skal et tidsubestemt lønnstilskudd først vurderes når mulighetene for bedriftsinterne virkemidler er prøvd ut, som for eksempel gradert sykmelding, tilrettelegging og omplassering. Overfor *arbeidssøkere uten et ansettelsesforhold* må det være sannsynliggjort at det er ikke er mulig å få arbeid på ordinære vilkår uten offentlig støtte. Det må være dokumentert at andre virkemidler ikke fører fram. Inngangskriteriene eller dokumentasjonskravene til ordningen må samtidig ikke være så strenge at mulighetene for å komme i arbeid blir undergravd av lange passive stønadsperioder.

Det er et mål å rekruttere flere arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne inn i arbeidslivet. Her har offentlige myndigheter et hovedansvar, men man er avhengig av et forpliktende samarbeid med private og offentlige virksomheter. En ordning med et tidsubestemt lønnstilskudd vil i første omgang omfatte personer som står utenfor arbeidslivet og som mottar ulike former for midlertidige livsoppholdsytelser, men som ønsker å komme i jobb.

Mottakere av uførepensjon kan også være en potensiell målgruppe for et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd. Tidligere prøveordninger med å få uførepensjonister tilbake i arbeid har hatt begrenset effekt, jf. beskrivelsen i kapittel 6. Et tidsubestemt lønnstilskudd vil ikke løse problemet med at det for noen uførepensjonister ikke vil lønne seg å gå fra uførepensjon til jobb pga. bortfall av ulike behovsprøvde tilleggsytelser ved overgang til lønnsinntekt. Det vil heller ikke endre det at for mange uførepensjonister vil veien tilbake til jobb være lang. Men til forskjell fra tidligere forsøk vil den foreslåtte tidsubestemte prøveordningen gi deltakerne den tryggheten at lønnstilskuddet opprettholdes så lenge behovet for kompensasjon er til stede, samtidig som retten til uføreytelser beholdes i inntil fem år ved overgang til lønnet arbeid.

Forslag

Regjeringen foreslår at det igangsettes forsøk med en tidsubestemt lønnstilskuddsordning fra 1.1.2007, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Målet er at ordningen på permanent basis blir en viktig del av virkemiddelapparatet ved gjennomføringen av de endringer meldingen ellers legger opp til. Målgruppen for ordningen er personer som på grunn av kroniske plager, har varig og vesentlig reduksjoner i arbeidsevnen og som ellers ville bli innvilget uførepensjon. Andre relevante virkemidler skal være prøvd før innvilgelse av et tidsubestemt lønnstilskudd. For å redusere fortrengningseffekter forutsettes det et nært samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsgivere og ansattes organisasjoner i forbindelse med gjennomføringen av ordningen. Det vil skje en fortløpende vurdering av forsøket mht. mulighetene for utvidelse og opptrapping.

I Regjeringens budsjettforslag for 2007 er det også avsatt midler til en videreføring av to pågående forsøk som skal bistå uføre som har muligheter til å komme tilbake til arbeid eller øke arbeidsinnsatsen. Det gjelder et forsøk med lønnstilskudd ved reaktivisering av uførepensjonister og en prøveordning med bruk av uførepensjon som lønnstilskudd, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007). På sikt vil det være naturlig å se de ulike forsøkene med bruk av lønnstilskudd i sammenheng.

11.5 Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

Til tross for at Norge er blant de landene i OECD som bruker mest ressurser på virkemidler for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, oppnår vi bare middels resultater på området[8]. Vi står nå foran en betydelig omlegging av arbeids- og velferdspolitikken i og med implementeringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er derfor behov for å vurdere om en annen virkemiddelbruk, eller en noe annen sammensetning av virkemidler, kan bidra til å få flere med nedsatt funksjonsevne i arbeid. De generelle virkemidlene som er omtalt foran, vil også i stor grad dekke behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. I dette avsnittet vurderes det om det i tillegg er behov for særlige tiltak for denne målgruppen.

Norge har en noe annen sammensetning av virkemidler enn mange andre land. Hittil har vi i stor grad vektlagt utdanningsrelaterte virkemidler, mens virkemidler rettet mot arbeidsgiver for å lette inngangen til arbeidslivet, har vært brukt i noe mindre grad[9]. Blant virkemidler som i relativt liten grad har blitt brukt i Norge, er langvarige lønnstilskudd, jf. omtalen i 11.4, og sterke juridiske virkemidler som kvoteordninger.

Kompenserende tiltak er viktige blant annet for å gi personer en ny sjanse til å delta i arbeidslivet, men de er ikke tilstrekkelige dersom barrierene for å komme i jobb ligger i vurderinger arbeidsgiver gjør om risiko og belastninger ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. For å avhjelpe slike hindringer kan det være behov for å sette inn tiltak som kan redusere denne risikoen og usikkerheten. Dette er også i tråd med tilrådninger fra OECD.

11.5.1 Kvoter og kvotering

Mens tilrettelegging og økonomiske virkemidler som lønnstilskudd, er virkemidler som vil gjøre personer med redusert funksjonsevne mer ettertraktet på arbeidsmarkedet, er antidiskrimineringslovgivning og kvoteordninger juridiske virkemidler som stiller krav til arbeidsgiver. Når det gjelder ikkediskrimineringslovgivning, har Syseutvalget utredet bruk av juridiske ikkediskrimineringsvirkemidler, og det foregår et eget arbeid for å følge opp dette.

Kvotering har vært brukt i Norge, blant annet for å sikre en jevnere kjønnsfordeling. Ordningen kan utformes på ulike måter. Den vanligste form for kvotering er moderat kvotering, dvs. at en ved like eller tilnærmet like kvalifikasjoner velger å ansette en person fra den gruppen man ønsker å favorisere. Ved radikal kvotering går man lenger og ansetter den man vil favorisere så sant vedkommende oppfyller minimumskravene til stillingen.

En variant kan være å innkalle alle med nedsatt funksjonsevne til intervju, jf. tjenestemannslovens bestemmelse om at minst en kvalifisert funksjonshemmet søker skal innkalles til intervju.

Å bruke kvoter innebærer normalt at man søker å reservere en viss andel av stillingene i en virksomhet (avgrenset etter bestemte kriterier, for eksempel størrelse, bransje mv.) til en nærmere definert gruppe. Det er ulike måter å utforme ordningen på. Flere europeiske land har i en eller annen form brukt dette virkemidlet for å sikre personer med nedsatt arbeidsevne arbeid. Norge og Norden har vært tilbakeholdne med denne formen for lovbaserte inngrep i arbeidsmarkedet.

Kvoter er et mulig virkemiddel for å lette inngangen til arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig bør eventuelle ulemper med et slikt virkemiddel vurderes nøye. Bruk av kvoter kan gjøre det lettere å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne, og således støtte opp under målene i IA-avtalen og Tiltaksplan for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til offentlig sektor. På den annen side representerer kvoter et sterkt virkemiddel som rokker ved arbeidsgivernes ansvar for sin egen tilsettingsprosess. Bruk av kvoteordninger for en bestemt gruppe vil også kunne føre til krav fra andre grupper om kvoter. Over tid vil dette kunne undergrave effekten av slike tiltak og redusere fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. En eventuell bruk av kvoteordninger bør derfor være begrenset. Det er også viktig å peke på at målgruppen, personer med nedsatt funksjonsevne, er svært bred og vanskelig å definere. Det representerer en utfordring ved et eventuelt kvotesystem.

Forslag

Regjeringen ønsker å utrede bruk av kvoteordninger i begrenset omfang. Dette med sikte på å iverksette et forsøk i for eksempel utvalgte statlige virksomheter. Regjeringen vil derfor sette

[8] Anders Bergeskog: *«Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse.»* IFAU. Rapport nr. 11, 2001

[9] ECON: *«Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra fire land.»* Rapport nr. 34, 2006

ned en arbeidsgruppe som ser på muligheten for et slikt forsøk. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det bør innføres en ordning med moderat kvotering av personer med nedsatt funksjonsevne, eventuelt i kombinasjon med bruk av en kvoteordning. Bruk av kvoter og moderat kvotering, spesielt rettet mot unge med nedsatt funksjonsevne, samordnes med utredningen om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn.

11.5.2 Unge med nedsatt funksjonsevne

På bakgrunn av St. meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer, har Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet fått i oppdrag å utarbeide et rundskriv som nærmere utdyper ordninger og muligheter som i dag eksisterer for å lette overgangen mellom utdanning og arbeid. Det tas sikte på å sende ut dette rundskrivet i løpet av 2006.

Overgangen mellom skole og arbeid er kritisk for å sikre en god inngang til arbeidslivet. Erfaring tilsier at det er behov for brobyggingstiltak for å lette overgangen til arbeidslivet for unge med nedsatt funksjonsevne som har vært gjennom et utdanningsløp og som har problemer med å få arbeid.

For å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, er det satt et mål for rekruttering i statlig sektor. Det er utarbeidet en tiltaksplan hvor målgruppen er definert som personer med nedsatt funksjonsevne som har høyere utdanning, står utenfor arbeidslivet og som trenger tilpasning av arbeidsplassen. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil lage et trainee-program spesielt for denne målgruppen med tanke på framtidig arbeid i offentlig forvaltning. Etter planen vil programmet i hovedsak bli gjennomført i 2007.

Planen vil bli evaluert når trainee-programmet er gjennomført. På grunnlag av bl.a. denne evalueringen vil det bli tatt stilling til hvordan det skal arbeides videre for å nå målet om å tilsette flere personer med nedsatt funksjonsevne i statlig sektor.

Arbeidserfaring vektlegges i en jobbsøkerprosess. Sommerjobber og deltidsarbeid er en viktig kilde til jobberfaring i løpet av studietiden. Det er grunn til å tro at elever og studenter med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke studenter har reduserte muligheter til å ha deltidsjobb ved siden av studiene. Personer som mangler arbeidserfaring har ikke opparbeidet seg kontakter og uformelle rekrutteringskanaler andre får gjennom yrkesdeltakelse. Dette gjør at unge med nedsatt funksjonsevne som mangler arbeidserfaring, i større grad må skaffe seg arbeid gjennom stillinger som er utlyst gjennom formelle kanaler når de skal ut i arbeidslivet etter endt utdanning.

Forslag

Regjeringen vil satse på tiltak som kan lette overgangen mellom skole og arbeidsliv for unge med nedsatt funksjonsevne. Det igangsettes et forsøksprosjekt med bruk av ulike virkemidler, herunder praksisplasser som kan lette overgangen fra studier til arbeidsliv for unge personer med nedsatt funksjonsevne. Prosjektet bør legges opp som et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeids- og velferdsforvaltningen hvor hovedansvaret forankres hos sistnevnte.

11.5.3 Kompetanseutvikling og kunnskapsformidling

Holdninger har betydning for rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne, og bruk av holdningskampanjer eller kunnskapsformidling anses som viktige virkemidler[10]. En evaluering av IA-avtalen konkluderer med at arbeidsgivers holdninger og fordommer er et av hindrene for å ansette flere personer med nedsatt funksjonsevne[11].

Informasjon og veiledning er virkemidler som kan rettes både mot arbeidsgivere, arbeidssøkere og arbeidstakere. Diskriminerende holdninger og fordommer kan være en barriere mot at personer med nedsatt funksjonsevne skal komme i arbeid. En viktig strategi for økt bevissthet og endrede holdninger blant arbeidsgivere, er å spre informasjon om personer med nedsatt funksjonsevne, og hvilke tiltak og hjelpemidler som finnes for å kompensere funksjonsnedsettelsen. I tillegg er det viktig at arbeidsgiver og arbeidstaker får tett oppfølging, råd og veiledning både i tiden før ansettelse, i ansettelsessituasjonen og i tiden etterpå gjennom effektive og målrettede virkemidler.

Opprettelsen av NAV-kontor muliggjør en styrket og mer målrettet innsats på dette området. Arbeids- og velferdsetaten vil derfor bli bedt om foreta en systematisk kunnskapsformidling rettet mot arbeidsgivere for å påvirke deres holdninger til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne,

---

[10] ECON: *«Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra fire land.»* Rapport nr. 34, 2006

[11] Harald Dale-Olsen m.fl.: *«IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne.»* ISF. Rapport nr. 9, 2005

der det både formidles eksempler på positive erfaringer med ansettelser og informasjon om eksisterende virkemidler og muligheter. For ytterligere å vri oppmerksomheten mot mulighetene for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne som en viktig arbeidskraftressurs, foreslår Regjeringen opprettelse og utdeling av en årlig pris til en virksomhet som har gjort en særlig innsats for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne.

Arbeids- og velferdsetaten må ha tilgang til god kompetanse på sine tjenesteområder, inkludert spisskompetanse om ulike funksjonsnedsettelser og andre utsatte grupper for å kunne tilby hensiktsmessig bistand til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Regjeringen foreslår å styrke kompetansen i Arbeids- og velferdsetaten om denne gruppen gjennom utvikling av et kompetansehevingsprogram rettet mot ansatte i etaten.

Kunnskap om funksjonshemmedes situasjon på arbeidsmarkedet er viktig for at etaten skal kunne yte hensiktsmessig bistand. Regjeringen tar derfor sikte på å videreføre og utvide den årlige tilleggsundersøkelsen til arbeidskraftsundersøkelsen om funksjonshemmede som utføres av Statistisk sentralbyrå.

Forslag

- Det utvikles en strategi for systematisk kunnskapsformidling om muligheter ved ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne til bruk overfor arbeidsgivere.
- Det utvikles et eget kompetanseutviklingsprogram for ansatte i Arbeids- og velferdsetaten rettet mot å yte arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt funksjonsevne.

11.5.4 Lovgivning om vern mot diskriminering

I NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet (Syseutvalget), ble det foreslått å innføre en lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Utredningen har vært på høring med frist innen utgangen av 2005. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å følge opp utredningen og fremme et lovforslag om saken. En lovproposisjon vil fremmes så raskt som mulig.

På sikt er det behov for en samlet lov mot diskriminering for å tydeliggjøre at alle former for diskriminering skal bekjempes. Regjeringen vil derfor oppnevne et nytt lovutvalg som skal utrede en samlet diskrimineringslov. Arbeidet er beregnet å ta om lag to år. En samlet lov vil også omfatte diskrimineringsvernet ved funksjonsnedsettelser og de diskrimineringsgrunnlag som har vern etter diskrimineringsloven (etnisitet, religion mv.).

11.6 Tiltak for innvandrerbefolkningen

Regjeringen ser som et viktig mål å gjøre bedre bruk av den ressursen som innvandrerbefolkningen representerer. Både i dag og i framtiden vil norsk arbeidsliv være i konkurranse med andre land. I denne konkurransen vil Norge være avhengig av en best mulig utnyttelse av den ressursen innvandrerbefolkningen representerer som arbeidskraft, kompetanse, og innenfor entreprenørskap og innovasjon.

Innvandrere i Norge er en sammensatt gruppe. Det er forskjeller blant annet når det gjelder innvandringsgrunn, botid i landet, tidligere utdanning og sosioøkonomisk- og kulturell bakgrunn. En stor andel av innvandrere deltar i samfunnet på linje med andre og er yrkesaktive. Samtidig ser vi tendenser til levekårsforskjeller. Det går et klart skille mellom innvandrere fra ikke-vestlige land og befolkningen for øvrig på flere viktige levekårsvariabler. Innvandrere fra ikke-vestlige land har en overrepresentasjon av personer som lever i husholdinger med lav inntekt. Lavere yrkesdeltakelse og høyere arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere er en viktig grunn til at denne gruppen har vanskeligere levekår, og i større grad er avhengig av offentlige velferdsordninger sammenliknet med befolkningen for øvrig. Lav utdanning og mangelfulle grunnleggende ferdigheter blant mange innvandrere er et alvorlig hinder for å bedre yrkesdeltakelsen i et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv.

Regjeringen ser som en hovedutfordring å øke yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere. Skal man hindre en vedvarende lav yrkesdeltakelse blant innvandrere fra ikke-vestlige land, er det behov for tiltak på bred front. På den ene siden er det viktig med tiltak som kvalifiserer og tilpasser innvandrernes kompetanse til det norske arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og rett og plikt til norskopplæring er sentrale virkemidler i denne sammenhengen. På den andre siden er det viktig med tiltak som bidrar til å bedre arbeidslivets evne til å inkludere innvandrerne, og tiltak som hindrer diskriminering. Det er allerede igangsatt en rekke tiltak for å øke sysselsettingen blant innvandrere.

Regjeringen vil framover sette fokus på føl-

gende utfordringer for å oppnå målet om økt yrkesdeltakelse blant innvandrerbefolkningen:

- Bedre bruk av den ressursen mange innvandrere og deres etterkommere med god utdanning fra Norge eller fra utlandet representerer som arbeidskraft, kompetanse og innenfor entreprenørskap.
- Lav utdanning og mangelfulle grunnleggende ferdigheter blant mange innvandrere er et alvorlig hinder for å bedre yrkesdeltakelsen i et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv. Mangelfulle språkkunnskaper er et særlig hinder også for deltakelsen i demokratiet og i dialogen i samfunnet.
- Kvinner med innvandrerbakgrunn representerer en ressurs for det norske arbeidslivet og mange er yrkesaktive eller under utdanning. Men blant enkelte innvandrergrupper har kvinnene fra ikke-vestlige land en til dels meget lav sysselsettingsgrad. Arbeid og egen inntekt gir økonomisk selvstendighet og valgmuligheter for kvinnen og for familien. Det norske samfunnet er i stor grad basert på to-inntektsfamilier. Den lave yrkesdeltakelsen blant kvinnene fra ikke-vestlige land har negative konsekvenser for likestillingen, og bidrar til dårligere levekår for innvandrerbefolkningen.
- Utdanning er av stor betydning for å unngå at dårlige levekår forplantes til neste generasjon. Det er avgjørende for en god samfunnsutvikling at ungdom med innvandrerbakgrunn kommer inn i arbeidslivet på linje med jevnaldrende. Det er store forskjeller mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige ungdom i utdanningen, både med hensyn til deltakelse og læringsutbytte.

Regjeringen har i Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen foreslått følgende tiltak for å øke innvandrerbefolkningens deltakelse i arbeidslivet:

11.6.1 Forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen

Regjeringen er opptatt av å få flere personer med innvandrerbakgrunn i arbeid. Regjeringen vil gå foran med et godt eksempel og se på måter for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til statlig forvaltning. Ett mulig virkemiddel er moderat kvotering. Regjeringen vil i løpet av første halvår 2007 avklare forutsetningene for å gjennomføre forsøk med moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn. Basert på utredningen vil det bli tatt stilling til om det skal gjennomføres forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig forvaltning. Moderat kvotering innebærer at en ved like eller tilnærmet like kvalifikasjoner velger en kandidat med innvandrerbakgrunn.

11.6.2 Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene

Regjeringen vil i større grad ta i bruk den kompetansen personer med innvandrerbakgrunn representerer i statsforvaltningen. Et større mangfold er nødvendig for å løse oppgavene i et mer sammensatt og variert norsk samfunn. Dessuten er det viktig for statens legitimitet at forvaltningen så langt som mulig gjenspeiler mangfoldet i befolkningen. Regjeringen vil gjennom tildelingsbrevene pålegge alle etater innenfor det statlige forvaltningsområdet og helseforetakene, ut fra tilstand og egne forutsetninger, å utarbeide konkrete planer med mål for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Det skal rapporteres på gjennomføring og måloppnåelse i disse virksomhetenes årsrapporter. Det skal også legges til rette for lederopplæring i forhold til mangfoldsledelse i de aktuelle virksomhetene.

11.6.3 Fortsatt fokus på etablerervirksomhet blant innvandrere

Gründervirksomheten blant innvandrere i Norge gir et positivt bidrag til verdiskapningen i samfunnet. I statsbudsjettet for 2005 ble det bevilget 2 mill. kroner til forsøksvirksomhet om entreprenørskap blant innvandrere. Foreløpige resultater er positive, men tyder på at det kan være behov for ytterligere forsøk og utvikling. Regjeringen vil også i 2007 støtte forsøksvirksomhet med 2 mill. kroner for å vinne ytterligere kunnskap om tilrettelegging av etablerervirksomhet for innvandrere.

11.6.4 Økning av integreringstilskuddet

Regjeringen er opptatt av at flyktninger og deres familier bosettes raskest mulig, slik at de også raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeids- og samfunnsliv. Kommunene er hovedaktører for å oppnå målsettingen om rask bosetting, og gjennomfører introduksjonsprogram som skal kvalifi-

sere flyktningene for arbeidslivet. Integreringstilskuddet er det viktigste virkemidlet for å få til rask og god bosetting. Regjeringen vil øke integreringstilskuddet med 47 mill. kroner. I 2006 gjennomføres det en evaluering av integreringstilskuddet for å gi et kunnskapsgrunnlag for hvordan tilskuddet benyttes i kommunene. Evalueringen vil gi et viktig grunnlag for å vurdere hvordan tilskuddsordningen kan bidra til å stimulere til mer aktive integreringstiltak i kommunene.

11.6.5 Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere

Regjeringen vil styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet i 2007, bl.a. fordi flere deltakere i programmet er i en fase hvor arbeidsmarkedstiltak er aktuelt. Regjeringen vil også styrke innsatsen overfor innvandrere som trenger særskilt bistand for å komme i jobb, men som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet. Flere innvandrere med lang botid i Norge befinner seg i randsonen av arbeidsmarkedet, og vil ha behov for omfattende bistand for å komme over i varige arbeidsforhold. Det er viktig å utnytte den gunstige situasjonen på arbeidsmarkedet til å mobilisere de innvandrere som i dag står utenfor arbeidsmarkedet. Innsatsen vil også fange opp grupper av unge med innvandrerbakgrunn i storbyområder. Innvandrere er i dag en prioritert målgruppe ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. Innenfor et tiltaksnivå på om lag 11 800 tiltaksplasser i 2007, vil Regjeringen styrke innsatsen overfor innvandrere ytterligere, og det er bl.a. i den forbindelse lagt inn om lag 165 mill. kroner til oppfølging av Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Dette gir isolert sett 1 300 tiltaksplasser, samt personellressurser til oppfølging av tiltaksdeltakerne.

11.6.6 Program for basiskompetanse i arbeidslivet

Svake grunnleggende ferdigheter blant ikke-vestlige innvandrere skaper et behov for mer kvalifisering enn det som er vanlig innenfor ordinær arbeidsmarkedsopplæring. For personer med svake språkkunnskaper kan læringsmiljøet med fordel flyttes ut av klasserommet og foregå ute på arbeidsplass. Regjeringen vil styrke og utvide program for basiskompetanse i arbeidslivet med 10 mill. kroner i 2007. Formålet med programmet er å bidra til at voksne ikke støtes ut av arbeidslivet på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter. Programmet skal gi støtte til bedrifter og offentlige virksomheter som vil sette i gang opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte og/eller arbeidssøkere. Opplæringen skal så langt det er mulig gis i kombinasjon med arbeid. Programmet ble etablert i 2006 med en bevilgning på 24,5 mill. kroner. Satsingen i 2007 vil bli brukt til en utvidelse av programmet slik at flere kan delta, og til å utvikle tilpassede opplæringsopplegg. Vox – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet – har operatøransvar for programmet og samarbeider med partene i arbeidslivet og relevante fagmiljøer om søknadskriterier, utlysning og utvikling av tilpassede opplæringsopplegg. Tiltaket er fremmet som del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

11.6.7 Videreføring av Ny sjanse

Regjeringen vil videreføre kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse med 20 mill. kroner i 2007. Ny sjanse er et forsøk med lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og derfor er avhengige av sosialhjelp.

11.6.8 Norskopplæring for asylsøkere

Regjeringen vil gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere og setter av 42,6 mill. kroner til tiltaket. Opplæringen vil starte høsten 2007. De som får oppholdstillatelse, vil raskere enn i dag kunne delta i arbeids- og samfunnsliv i kommunen når de allerede kan noe norsk.

11.6.9 Tiltak for oppvekst, utdanning og språk

Regjeringens mål er at ungdom med innvandrerbakgrunn skal ha like gode muligheter på arbeidsmarkedet som annen ungdom. Regjeringen vil at arbeidet med inkludering av ungdom med innvandrerbakgrunn skal starte tidligst mulig blant annet gjennom:

- Videreføring av forsøk med språkkartlegging av fireåringer.
- Språkløftet: Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjonen.
- Gratis kjernetid i barnehage for alle fire- og femåringer i områder med en høy andel minoritetsspråklige barn.
- Flere ressurser til skoler med mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever.

- Nye læreplaner for opplæring i norsk og morsmål for språklige minoriteter.
- Positive rollemodeller – stimulering til utdanning av barn.
- Styrking av barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.

Regjeringen vil fremme en stortingsmelding om utdanning som verktøy for sosial utjevning. Formålet med meldingen er å gi en helhetlig analyse av utdanningssystemet, hvordan ulikhet i kunnskap og utdanning oppstår, videreføres og forsterkes. I meldingen vil Regjeringen utvikle strategier og foreslå tiltak med sikte på å utjevne disse ulikhetene.

11.6.10 Andre tiltak

I tillegg til de ovennevnte tiltakene i Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, vil Regjeringen i 2007 iverksette følgende tiltak:

Øke sysselsettingen blant kvinner fra ikke-vestlige land

Regjeringen mener det er viktig å øke sysselsettingen blant kvinner fra ikke-vestlige land. Regjeringen vil i 2007 framskaffe mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for innvandrerkvinners yrkesdeltakelse med sikte på å iverksette tiltak. Regjeringen vil videre satse på arbeidsmarkedstiltak som kan bedre innvandrerkvinners deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Kvinner fra ikke-vestlige land vil også være en prioritert gruppe i tiltaket Ny sjanse og i videreføringen av forsøksvirksomhet for å vinne ytterligere kunnskap om tilrettelegging av etablerervirksomhet blant innvandrere.

Regjeringen vil utrede igangsetting av et kvalifiseringsprogram etter samme modell som introduksjonsprogrammet, men uten introduksjonsstønad, til personer som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet. Kvinner fra ikke-vestlige land vil være hovedmålgruppe. Et mål vil være å sikre at kvinnene får informasjon, språkopplæring, kvalifisering og arbeid.

Utrede en aktivitetsplikt i diskrimineringsloven

En aktivitetsplikt innebærer en plikt for offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner til å arbeide planmessig og målrettet innenfor sine virkefelt for å fremme lovens formål. Arbeidsgivere vil ha en tilsvarende plikt til å arbeide for å fremme lovens formål innenfor sitt virkefelt. Regjeringen vil vurdere om en skal ta inn en bestemmelse om aktivitetsplikt i lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), men vil gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader og nytte ved forslagene før det blir tatt stilling til om slike plikter bør innføres. Aktivitetsplikt ble foreslått av Holgersen-utvalget som utredet et rettslig vern mot etnisk diskriminering, men forslaget ble ikke fulgt opp i diskrimineringsloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005). Arbeidet må ses i sammenheng med at Syseutvalget, som i NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet har foreslått en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov for funksjonshemmede, også foreslår en egen bestemmelse om aktivitetsplikt.

11.7 Varig tilrettelagt arbeid

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et statlig arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer med små utsikter til arbeid innenfor ordinært arbeidsliv. VTA skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte oppgaver. VTA-bedrifter driver produksjon av varer og tjenester for salg på det åpne markedet. Målgruppen er personer som har eller i nær framtid forventes å få innvilget varig uførepensjon. Tiltaket er ikke tidsbegrenset, men det skal likevel vurderes overføring til andre arbeidsmarkedstiltak eller til ordinært arbeid. Varig tilrettelagt arbeid er knyttet til egne virksomheter i skjermet sektor, men fra 1. januar 2006 kan det også tilbys tiltaksplasser innenfor ordinære virksomheter. Tiltaket er regulert i en egen forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

I 2005 var det i gjennomsnitt 7 220 personer på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Dette utgjorde om lag 12 prosent av alle som deltok på arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede. Både antallet og andelen som deltar på tiltaket har økt de siste årene.

Regjeringen ønsker å videreutvikle tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Med nylig gjennomførte endringer i regelverket som tillater etablering av tilrettelagte arbeidsplasser utenfor de skjermede virksomhetene, er det et mål å øke arbeidsrettingen av tiltaket ved å legge mer vekt på overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår.

11.7.1 Kommunal medfinansiering

I henhold til dagens regelverk gis det et statlig og et kommunalt eller fylkeskommunalt driftstilskudd til plasser på arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirker. Det statlige tilskuddet er et fast, månedlig beløp per godkjent tiltaksplass. Det kommunale eller fylkeskommunale tilskuddet gis iht. avtale om medfinansiering som ifølge regelverket skal inngås med eierkommunen ved opprettelse av nye plasser. Det går i dag ikke fram av regelverket hvor stor medfinansieringsandelen skal være. I praksis bygger avtalene på at kommunale tilskudd minst skal utgjøre 25 prosent av det statlige tilskuddet. Det kan virke urimelig at eierkommunene skal ha et medfinansieringsansvar for arbeidstakere som kommer fra andre kommuner. Det er også uheldig at for virksomheter som ikke er eid av kommuner eller fylkeskommuner, foreligger det ikke en tilsvarende avtalebasert medfinansieringsordning. Det betyr at disse virksomhetene får mindre offentlig støtte enn kommunalt eide virksomheter.

Departementet ønsker å sikre tilbyderne av Varig tilrettelagt arbeid en forutsigbar og trygg finansiering. Det er derfor behov for å tydeliggjøre kommunenes medfinansieringsansvar. Departementet tar derfor sikte på å sende på høring et forslag om mindre endringer i regelverket for hvordan den kommunale medfinansieringsplikten skal utformes.

11.7.2 Forsøk med differensiert statlig driftsstøtte

Et forsøk med differensiert driftsstøtte for Varig tilrettelagt arbeid ble avsluttet i 1. halvår 2005. Målet med å utvikle et differensiert støttesystem var å gi de ansatte et bedre tilbud hvor støttenivået ble tilpasset individuelle behov. Forsøket ble evaluert av Møre-forskning[12]. Evalueringen viste at forsøket har gitt positive effekter for mange arbeidstakere. Undersøkelsen understreker imidlertid at disse effektene ikke nødvendigvis kommer som en følge av et differensiert støttesystem, men at forsøket har bidratt til at bedriftenes innsats overfor den enkelte arbeidstaker er blitt mer målrettet og systematisk gjennom bruk av bl.a. handlingsplaner. Det framheves som et problem ved å innføre et system med differensierte satser at det kan føre til økt fokus på de svakeste sidene hos arbeidstakerne for å underbygge krav om økte offentlige tilskudd.

Departementet vil på bakgrunn av erfaringene fra forsøket ikke innføre et statlig finansieringssystem med differensierte satser. Det vil imidlertid bli lagt vekt på at erfaringene fra forsøket blir tatt med i den videre samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og bedriftene.

11.7.3 Målgruppe

Varig tilrettelagt arbeid er et tilbud til personer som har behov for et skjermet sysselsettingstilbud. Selv om tiltaket kan bidra til at flere uførepensjonister kommer tilbake i arbeid, er VTA ikke først og fremst innrettet mot å kvalifisere deltakere for overgang til det ordinære arbeidsmarkedet. Det er derfor viktig å reservere Varig tilrettelagt arbeid til det som er dagens målgruppe, bl.a. for å unngå at det skjer en fortrengning og en svekkelse av tilbudet til personer som har behov for et slikt tilbud. For personer med midlertidige livsoppholdsytelser som har vært lenge borte fra arbeidslivet, er det mest hensiktsmessig å tilby arbeidsmarkedstiltak der målet er ordinært arbeid. Regjeringen legger i denne meldingen fram forslag som vil gjøre det lettere for personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger å få et godt tilbud, bl.a. gjennom å opprette nye oppfølgings- og lønnstilskuddsordninger.

11.7.4 Bonuslønn

Deltakerne på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid er ansatt i bedriftene, og arbeidsforholdene er regulert i arbeidsmiljøloven. Arbeidstakerne mottar som hovedregel uførepensjon. I tillegg kan bedriftene utbetale bonuslønn. Beregningen av bonuslønn tar utgangspunkt i virksomhetenes økonomiske bæreevne, og kriteriene for opptjening er enten knyttet til ansiennitet, produksjon, arbeidsoppgavenes art eller en kombinasjon av disse forholdene.

Dette betyr at deler av virksomhetenes overskudd kan utbetales som bonuslønn til arbeidstakerne eller benyttes til andre sosiale goder eller trivselstiltak i virksomheten. Overskuddet kan også benyttes til investeringer i virksomhetene.

Tiltaksarrangørene er i hovedsak aksjeselskaper med kommunalt eierskap. Et mindre antall bedrifter har andre eiere. Disse kan bl.a. være ideelle organisasjoner. Det er et sentralt prinsipp i norsk arbeidsliv at lønns- og arbeidsavtaler inngås

[12] Finn Ove Båtevik og Lars J. Halvorsen: *«Systematikk og innleving. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatsar for VTA-bedrifter.»* Møreforsking Volda. Arbeidsrapport nr. 180, 2005

mellom partene i arbeidslivet, dvs. arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Utarbeiding av sentrale retningslinjer for fastsettelse av bonuslønn vil bryte med et slikt prinsipp.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå at det innføres veiledende normer for utbetaling av bonuslønn innenfor tiltaket Varig tilrettelagt arbeid.

11.8 Forenkling av regelverket

Aetat og trygdeetat har disponert ulike virkemidler. Nå skal disse virkemidlene samles og forvaltes lokalt av et felles arbeids- og velferdskontor. Det er derfor behov for harmonisering, forenkling og sammenslåing av ulike ordninger.

11.8.1 Tjenester og tiltak

Innenfor tjenesteområder finnes det ordninger som innholdsmessig er nært beslektet, men som er knyttet til ulike situasjoner og målgrupper og som er hjemlet ulike steder i lovverket. Dette gjelder eksempelvis ordninger hvor brukere tilbys *individuell oppfølgingsbistand*. I henhold til dagens regelverk kan dette skje enten gjennom en fadderordning som er forbeholdt yrkeshemmede arbeidssøkere med rettigheter etter folketrygdloven, eller gjennom en ordning med funksjonsassistent som er forbeholdt fysisk funksjonshemmede arbeidstakere, eller gjennom oppfølging av tilretteleggere innenfor arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand. Departementet vil vurdere en bedre samordning av disse ulike oppfølgingsordningene.

Det finnes innenfor dagens regelverk også ulike former for tilretteleggingsbistand eller driftstilskudd som skal kompensere for ulike merutgifter ved tilrettelegging av arbeidsplassen enten for personer som er ansatt i virksomheten, eller personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak. De ulike ordningene er innrettet mot svært spesifikke og avgrensede målgrupper, samtidig som det er grupper av arbeidstakere og arbeidssøkere som ikke dekkes av dagens ordninger. Departementet vil ved oppfølgingen av meldingen vurdere en bedre samordning av dagens tilretteleggingsordninger.

11.8.2 Stønader

Dagens stønadsregelverk er fragmentert med mange parallelle ordninger som det bør være mulig å samordne eller slå sammen. Det er behov for å komme fram til et enklere og mer oversiktlig regelverk på stønadsområdet[13].

Det finnes ulike ordninger og stønader til dekning av tilnærmet like formål, enten knyttet til forskjellige livsoppholdsytelser, til tiltak eller bestemte aktiviteter. Videre finnes det ordninger som innholdsmessig er nært beslektet, men som er knyttet til ulike situasjoner og målgrupper, og som derfor er hjemlet ulike steder i folketrygdloven og i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Nedenfor følger noen eksempler på stønader som det kan være aktuelt å slå sammen eller harmonisere på annen måte:

- *Opplæring*. Utgifter knyttet til privat eller offentlig skole dekkes innenfor gitte rammer gjennom stønadsregelverket i folketrygdloven. Ordningen gjelder for personer som har fått innvilget yrkesrettet attføring og godkjent utdanning som et nødvendig og hensiktsmessig attføringstiltak. Kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring (AMO) hjemles i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Ved gjennomføring av opplæring dekkes utgifter knyttet til undervisningsmateriell innefor gitte rammer. Det bør vurderes om regelverket for ulike typer opplæring og skolemateriell bør samles.
- *Ulike stønader til arbeidsgiver*. Ved deltagelse i arbeidstrening eller opplæring i en bedrift, kan arbeidsgiver få dekket utgifter i forbindelse med tilrettelegging og oppfølging av arbeidstreningen i inntil tre måneder. Stønaden er hjemlet i folketrygdloven og kommer i tilegg til det generelle tilskuddet arbeidsgiver mottar for arbeidspraksistiltaket. For ansatte i IA-virksomheter kan arbeidsgiver motta tilretteleggingstilskudd. I tillegg kommer ordningene med arbeidsplassvurdering og honorar til bedriftshelsetjenesten. Arbeidsplassvurdering innebærer at utgifter knyttet til ekstern fysioterapeut eller ergoterapeut som foretar arbeidsplassvurdering, dekkes for personer som er sykemeldt eller står i fare for å bli sykemeldt. Bedriftshelsetjenester (BHT) som arbeider med IA-virksomheter, kan få honorar når de bidrar til at arbeidstakere kan unngå sykmelding eller hvis sykmeldte eller personer med redusert arbeidsevne tilbakeføres til arbeid.
- *Barnetilsyn*. Ved deltagelse i tiltak eller utredning kan det gis stønad til dekning av doku-

[13] Stønadsordninger brukes her i snever betydning om økonomiske ytelser som skal dekke bestemte utgifter for tiltaksdeltakere. Det kan være utgifter til barnetilsyn, reise, husleie, skolemateriell, eksamensgebyr og semesteravgift.

menterte utgifter til barnepass. Stønaden er dels hjemlet i folketrygdloven dels i tiltaksforskriften. Det bør vurderes om regelverket bør samles, og eventuelt om andre aktiviteter kvalifiserer for stønaden.

– *Ulike stønader til dekning av reise/transport.* Stønadene skal dekke utgifter til reise og eventuelt flytting i forbindelse med tiltak, behandling, utredning og lignende. De gis i tilknytning til livsoppholdsytelser knyttet til aktiv sykmelding, rehabilitering, attføring, under gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak eller i forbindelse med flytting/reise til nytt arbeid. Det bør vurderes om alle former for kompensasjon for reiseutgifter skal samles.

Et oppsplittet regelverk fører til mangelfull harmonisering siden reguleringen av stønadene dels skjer via folketrygdloven og dels gjennom en egen forskrift for arbeidsmarkedstiltakene. Selv om det formelle regelverket i utgangspunktet er tilnærmet likt, kan det utvikle seg ulik praksis mht. hvordan kriteriene for utbetaling av stønadene praktiseres. Det er i dag inntektssikringssystemet som langt på vei styrer bruken av tilskudd og stønader. Med et oppsplittet finansierings- og inntektssikringssystem får vi også et oppsplittet stønadssystem.

Med forenklinger i inntektssikringssystemet vil man også få en forenkling av stønadssystemet, gitt at stønadssystemet fortsatt skal være knyttet til regelverket for livsoppholdsytelsene. En alternativ modell ville være å la brukerens bistandsbehov også styre utformingen av stønadsregelverket uavhengig av kilde til livsopphold.

Departementet vil under lovarbeidet med oppfølgingen av meldingen, se nærmere på muligheten for å utforme et felles regelsett for alle tilskudd og stønader uavhengig av regelverket for livsoppholdsytelser. På den måten vil forskjellige støtteformer kunne reguleres ett sted i stedet for som nå, hvor dette finnes spredt over flere steder i ulike regelverk og med ulik finansiering.

12 Reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden

12.1 Sammenfatning og forslag

Regjeringens mål er å få flere i arbeid og at dette skjer raskere enn i dag. Et mer helhetlig og bedre arbeidsrettet inntektssikringssystem vil være et viktig bidrag for å nå dette målet. Temaet i dette kapitlet er i all hovedsak de midlertidige livsoppholdsytelsene i folketrygden. Regjeringens forslag på dette området må ses i nær sammenheng med forslagene om utvikling av mer arbeidsrettede tiltak og tjenester (kapittel 11), og forslaget om et nytt kommunalt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad (kapittel 13).

Det går fram av kapittel 3 at det i de senere årene har vært en sterk vekst i personer som mottar helserelaterte ytelser. Andelen av befolkningen som mottar slike ytelser er blant de aller høyeste i OECD-landene. Dette gir grunn til bekymring. Først og fremst for de menneskene dette dreier seg om, men også for samfunnet samlet sett. Det finnes ikke noen entydig forklaring på denne veksten. Det er ikke noe som tyder på at den generelle helsetilstanden i befolkningen er svekket, snarere tvert imot. Noe kan forklares ved endring i aldessammensetningen i den yrkesaktive delen av befolkningen. Endring i familiemønstrene og økt omstillingstakt i arbeidslivet kan være andre forklaringsfaktorer. Det er likevel grunn til å understreke at ingen så langt har klart å peke på klare årsakssammenhenger på dette området. Forslaget om å slå sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad gir et viktig signal om at målet er å komme i arbeid, selv om det kan ta tid. Forslaget legger videre til rette for målrettet oppfølging i hele den perioden der personen mottar en midlertidig helserelatert ytelse.

Gjennomgangen i kapittel 7 viser at dagens regelverk består av mange ulike ordninger for inntektssikring, som dels ivaretar ulike formål og målgrupper og som kan avløse hverandre i tid. Oppdelingen av ytelsene har vært fulgt av en tilsvarende avgrensing av tilgangen på tiltak og tjenester. Det betyr at oppfølging og tiltak ofte har blitt nært koblet mot livsoppholdsytelsen framfor mot stønadsmottakerens behov. I mange tilfeller innebærer det at de mest hensiktsmessige virkemidlene ikke er tilgjengelige på det tidspunktet som ville vært mest effektivt. Systemet i seg selv er derfor ikke tilpasset målet om å gjøre flest mulig i stand til å forsørge seg selv ved arbeid. Mange mottar midlertidige helserelaterte ytelser over lang tid uten at aktive arbeidsrettede tiltak settes inn. Det skjer til tross for at det er en klar sammenheng mellom lengden på den perioden en mottar trygdeytelser og varig avgang fra arbeidslivet. OECD har pekt på manglende resultater i det omfattende, og i internasjonal målestokk, kostbare, norske rehabiliterings- og attføringssystemet. Noe av forklaringen kan ligge i at det i praksis har vært en lite hensiktsmessig kobling mellom ytelser og tiltak. Forslaget om en ny midlertidig ytelse bidrar til at Arbeids- og velferdsetaten får frigjort ressurser som i dag brukes på administrasjon. I kombinasjon med forslagene i kapittel 11 vil det føre til en enda mer målrettet innsats for å få folk i arbeid.

Beregningene i kapittel 8 viser at samlet kompensasjonsnivå i forhold til tidligere inntekt for en del personer kan bli høyt, særlig når det tas hensyn til behovsprøvde tillegg. Det er grunn til å tro at dette fører til stønadsfeller, ved at enkelte mottakere av trygdeytelser taper på å ta en jobb. Forslagene om at den nye ytelsen skal skattlegges på samme måte som lønn, ha et standardisert barnetillegg, at det ikke skal være friinntekt, og at avkorting mot samtidig arbeid skal baseres på arbeidede timer, bidrar til å gjøre det lønnsomt for stønadsmottakerne å arbeide og å øke arbeidsinnsatsen.

Etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen gir grunnlag for å gjøre dyptgripende endringer i forvaltningen av inntektssikringsordningene. Skal den nye etaten lykkes med å få flere tilbake i arbeid, er det viktig at regelverket utformes slik at etatens oppmerksomhet og ressurser i størst mulig grad rettes mot oppfølgingsarbeidet. Dette fordrer at ressurser frigjøres fra administrative rutiner som beregninger, utbetalinger, vedtaksfatting osv. Det er derfor behov for et mer helhetlig inntektssikringssystem. Regelverket må i større grad enn i dag understøtte at brukernes fokus rettes mot å komme i arbeid.

Regjeringens forslag gir et regelverk for inn-

tektssikring som er enklere å forholde seg til for både brukerne og forvaltningen, og som gir mer entydige insentiver til å komme i arbeid. Regjeringen ønsker ikke å gjøre endringer i ansvarsdelingen mellom kommune og stat. Skillet mellom midlertidig inntektssikring for personer med redusert arbeidsevne på grunn av helseplager, og andre som har behov for midlertidig inntektssikring, opprettholdes. Hovedskillet i den helserelaterte inntektssikringen bør gå mellom ordninger for personer det ikke er sannsynlig å få tilbake til arbeid og personer som har mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid. De første har en varig ytelse gjennom uførepensjonen. For de andre går Regjeringen inn for at dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad slås sammen til en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygdloven.

Hovedelementene i den nye midlertidige folketrygdytelsen går fram av boks 12.1.

12.2 Harmonisering, forenkling og sammenslåing

12.2.1 Hvilke ytelser og hvorfor

Regjeringens mål er å få flest mulig raskest mulig i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

De midlertidige folketrygdytelsene må, i tillegg til å gi mottakerne økonomisk trygghet, legge til rette for å få folk inn i aktive, arbeidsrettede løp og over i arbeid. Følgende forhold må vektlegges:

- Inntektssikringssystemet skal være oversiktlig.
- Det skal være tydelig for brukerne hvilke rettigheter og plikter de har.
- Det legges vekt på tidligere avklaring av arbeids- og funksjonsevne, muligheter på arbeidsmarkedet og hvilken bistand personen trenger for å kunne komme i arbeid.
- Brukernes og forvaltningens fokus skal rettes mot å få vedkommende i arbeid, og ikke mot hvilken livsoppholdsytelse vedkommende skal ha.
- Inntektssikringen skal utformes slik at ressurser som i dag brukes til ytelsesforvaltning i større grad kan frigjøres og brukes til en raskere og bedre avklaring og oppfølging av stønadsmottakere som trenger det.

De midlertidige livsoppholdsytelsene beskrives og vurderes i kapittel 7. Dagens regelverk framstår som komplisert fordi det er mange ulike ytelser og mange særregler i de ulike ytelsene. Mange av forskjellene er utilsiktede. Ved å forenkle systemet vil det bli noe mer grovmasket.

Boks 12.1 Forslag om ny tidsbegrenset inntektssikring

- Samme målgruppe som for dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.
- Videreføring av dagens kompensasjonsnivå og minsteytelser.
- Et standardisert barnetillegg per barn per dag.
- Avkorting mot samtidig arbeid basert på arbeidede timer og ingen friinntekt.
- Tydelig kobling mellom livsoppholdsytelsen og individuelt tilpassede og rimelige krav til egenaktivitet med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid.
- En generell ytre ramme for hvor lenge en skal kunne motta ytelsen, med mulighet for forlengelse i nærmere bestemte situasjoner. Det etableres flere reelle oppfølgings- og stoppunkter underveis.
- Ytelsen skal være pensjonsgivende inntekt og skattlegges som lønnsinntekt.

Som en oppfølging av denne omleggingen vil Regjeringen i det påfølgende lovarbeidet vurdere følgende endringer:

- Stønad til livsopphold til tiltaksdeltaker (individstønad), som i dag er regulert i forskrift, forankres som en ny særordning i folketrygdlovens kapittel 4 Dagpenger under arbeidsløshet.
- Øvrige midlertidige livsoppholdsytelser gjennomgås i forbindelse med det etterfølgende lovarbeidet med sikte på tekniske tilpasninger for blant annet å legge best mulig til rette for felles saksbehandlings- og utbetalingsrutiner.
- Uførepensjonsutvalget gis et tilleggsmandat der det bes om å vurdere om det bør innføres obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon etter noe tid.

Det gir mindre rom for å særbehandle noen mottakere og for å forhindre uønskede utslag. Samtidig er det åpenbart at det viktigste for å få den enkelte tilbake i arbeid er at etaten fokuserer på den enkeltes mulighet for å komme i arbeid, og ikke spissfindigheter knyttet til beregninger av den midlertidige inntektssikringen. Den midlertidige inntektssikringen bør være lik for alle grupper med mindre det er gode faglige grunner for forskjeller.

Det foreslås ingen endringer i sykepengeregelverket for arbeidstakerne i denne meldingen. Sykepenger mottas i inntil ett år. Det vil si i samme periode som den enkelte etter arbeidsmiljøloven har et særlig vern mot å bli sagt opp på grunn av sykdomsfraværet. Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølging i sykmeldingsperioden når stønadsmottaker har et ansettelsesforhold. I forbindelse med lovarbeidet vil det likevel bli vurdert om det også bør gjøres endringer i sykelønnsordningen med sikte på tekniske tilpasninger for blant annet å legge best mulig til rette for felles saksbehandlings- og utbetalingsrutiner. Det vises videre til kapittel 10 hvor behovet for å få en bedre oppfølging av personer i sykepengeperioden blir vektlagt. Det vil, uavhengig av forenklingen i de andre midlertidige inntektssikringsordningene, bli lagt stor vekt på tiltak som kan bidra til at den enkelte følges opp på en hensiktsmessig måte så tidlig som mulig.

Regjeringen ønsker ikke å gjøre endringer i ansvarsdelingen mellom kommune og stat.

Folketrygdloven regulerer retten til midlertidige livsoppholdsytelser for dem som av ulike grunner har mistet sin inntekt. Hovedskillet går ved årsaken til at mottakerne trenger midlertidig inntektssikring. Mottakerne av sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skal ha redusert inntektsevne pga. sykdom, skade eller lyte. Mottakere av dagpenger skal være reelle arbeidssøkere, dvs. at de både skal være i stand til og villige til å ta arbeid. Stønad til enslige forsørgere gis både for å muliggjøre omsorg for barn under tre år og for å stimulere til yrkesrettet aktivitet. Stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) gis til personer som ikke har opptjent tilstrekkelige rettigheter i folketrygden.

Det er stor forskjell på de som er arbeidsledige og de som ikke er i stand til å arbeide pga. helsemessige forhold. De aller fleste arbeidsledige kommer i arbeid på egen hånd etter kort tid, men noen kan ha behov for bistand i form av formidling, arbeidsrettede tiltak eller lignende. I dagens regelverk gjenspeiles dette blant annet ved at en stiller krav om at personer som ikke har et særskilt bistandsbehov skal være reelle arbeidssøkere i hele den perioden de mottar ytelsen. I dette ligger det blant annet at stønadsmottakeren må være i stand til og villig til å ta arbeid.

Helseproblemer krever ofte behandling for å bli frisk. Hvor lang tid det vil ta før arbeidsevnen er tilbake er avhengig av en rekke forhold som i stor grad ligger utenfor den enkeltes kontroll. Det er med andre ord en vesentlig forskjell knyttet til om hovedproblemet er manglende arbeid eller helse m.v. Samtidig er det viktig å peke på at forskjellene i praksis ikke alltid vil være så skarpe. Betydningen av disse ulikhetene for utformingen av livsoppholdsytelsene knytter seg til hvilke målgrupper det er faglig riktig å likebehandle. Det er vesentlige forskjeller på mottakere av trygdeytelser som har et bistandsbehov som følge av redusert arbeidsevne og øvrige mottakere av midlertidige ytelser. Enslige forsørgere står i en mellomstilling. Regjeringen går derfor inn for å opprettholde dagens skille mellom midlertidig inntektssikring for personer med redusert inntektsevne på grunn av helseplager og andre som har behov for midlertidig inntektssikring. Det vil si at dagpengeordningen videreføres ved siden av den nye tidsbegrensede inntektssikringen.

12.2.2 Folketrygdens midlertidige ytelser til arbeidssøkere, enslige forsørgere og etterlatte

Dagpengeordningens formål er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt. Størrelsen på dagpengene er hovedsaklig bestemt av tidligere inntekt. Det er opptjening forut for ledighetsperioden og ikke behovet for bistand for å komme tilbake i arbeid som avgjør om en har rett til dagpenger og lengden på stønadsperioden. Ved utformingen av ordningen er det å stimulere til rask overgang til nytt arbeid vektlagt. Regelverket har vært jevnlig vurdert og justert de senere årene. Det er Regjeringens oppfatning at dagpengeordningen støtter opp om en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og at den synes å fungere godt i forhold til formålet. Regjeringen vil derfor ikke foreslå vesentlige endringer i innretningen på ordningen. I forbindelse med lovarbeidet vil det likevel bli vurdert om det bør gjøres enkelte endringer i dagpengeordningen med sikte på tekniske tilpasninger for blant annet å legge best mulig til rette for felles saksbehandlings- og utbetalingsrutiner.

Regjeringen ønsker å legge best mulig til rette for å få folk i eller tilbake til arbeid. Regjeringen

ønsker samtidig å harmonisere og forenkle inntektssikringssystemet. Det har derfor blitt vurdert å slå sammen de ulike ytelsene som i dag gis til arbeidssøkere som ikke har redusert arbeidsevne pga. helseplager. Ventelønn, vartpenger, stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) og stønad til helt ledige som har avsluttet lang dagpengeperiode (ventestønad) er i realiteten egne dagpengeordninger for bestemte grupper av arbeidstakere. Overgangsstønad til enslige forsørgere, stønad til gjenlevende ektefelle og stønad til tidligere familiepleier gis også til personer som har behov for inntektssikring i overgangsfaser på vei mot arbeid.

Stønadene til enslige forsørgere ytes uavhengig av tidligere arbeidstilknytning og har de senere årene blitt gjort langt mer arbeidsrettede. Regjeringen ser derfor ikke grunn til å foreslå vesentlige endringer i overgangsstønaden nå. I forbindelse med lovarbeidet vil det likevel bli vurdert om det også bør gjøres enkelte endringer i overgangsstønaden med sikte på tekniske tilpasninger for blant annet å legge best mulig til rette for felles saksbehandlings- og utbetalingsrutiner.

Departementet vil, i forbindelse med oppfølgingen av pensjonsreformen, vurdere om stønadene til gjenlevende ektefelle og tidligere familiepleiere også bør løsrives fra pensjonsregelverket for å understreke at også disse ytelsene er ment å sikre livsopphold i overgangsfaser på vei til eller tilbake til arbeid.

Det er de senere årene gjort noen grep for å harmonisere ventelønnsordningen med dagpengeordningen. Departementet ser det som mest hensiktsmessig at ventelønnsordningen blir vurdert i forbindelse med den forestående gjennomgangen av tjenestemannsloven. Vartpengeordningen er nært knyttet til ventelønnsordningen og bør derfor etter departementets syn vurderes sammen med denne. Det foreslås derfor ingen endringer i disse ytelsene i denne meldingen.

Stønad til helt ledige som har avsluttet lang dagpengeperiode (ventestønad) har noen elementer som gir mottakerne dårlige insentiver til å komme i arbeid. Personer som fortsatt er arbeidsledige når de har avsluttet en lang dagpengeperiode vil på den annen side ofte ikke ha noen fast inntekt eller trygdeytelse å leve av og vil derfor kunne ha behov for sosialhjelp, dvs. at kostnadene flyttes fra staten til kommunene. Departementet vil vurdere behovet for endringer i ordningen nærmere.

Det foreslåtte nye kommunale kvalifiseringsprogrammet, jf. kapittel 13, vil trolig fange opp den delen av dagens mottakere av stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) som har sterkest bistandsbehov. Arbeids- og velferdsetaten vil samtidig fortsatt kunne ha behov for å tilby mer avgrensede og kortvarige arbeidsmarkedstiltak for personer som ikke har opptjent rettigheter til folketrygdytelser. Livsoppholdsytelsen for disse er i dag regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen ønsker å forenkle inntektssikringssystemet og ser at det kan være uheldig å ha en slik særordning forankret utenfor folketrygden. I forbindelse med lovarbeidet vil det derfor bli vurdert om stønaden til denne målgruppen bør forankres i folketrygdlovens kapittel 4 (dagpenger under arbeidsløshet). Forutsetningen vil fortsatt være at retten til stønad er knyttet til tiltaksdeltakelse.

De midlertidige ytelsene til personer som ikke har opptjent rett til annen inntektssikring i folketrygden, det vil si personer på introduksjonsstønad, ny kvalifiseringsstønad og stønad til tiltaksdeltakere (individstønad), omfatter personer som har hatt svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Etter departementets syn bør en i det videre arbeidet med disse ta sikte på at blant annet samme vedtaks- og utbetalingssystemer kan benyttes. Arbeids- og velferdsforvaltningen vil da kunne konsentrere seg om å vurdere om inngangskravene er oppfylt og oppfølgingen av mottakerne. Dette vil bli fulgt opp i det videre lovarbeidet.

12.2.3 Folketrygdens ytelser til personer som har redusert inntektsevne på grunn av helseplager

Ytelsene langs den såkalte helseaksen i folketrygdloven sikrer inntekt for personer som har helseproblemer som fører til redusert inntektsevne. De favner alt fra kortvarig sykdom til omfattende og langvarige helseplager. Mange mottar ytelser i begrensede perioder, men et stigende antall personer går lenge på de midlertidige ytelsene og ender til slutt opp på uførepensjon. Regjeringen ønsker å snu denne utviklingen. Det må derfor legges enda bedre til rette for å få folk i eller tilbake til arbeid. Harmonisering og forenkling av inntektssikringssystemet vil være viktige tiltak.

Sykepengeregelverket foreslås, som tidligere redegjort for, ikke endret. Uførepensjonsordningen blir gjennomgått av et eget offentlig utvalg som etter planen skal legge fram sine forslag 15. mars 2007. Det foreslås derfor ingen endringer i inngangskravene til uførepensjon i denne meldingen. Samtidig er det viktig å peke på at utformingen av et robust helhetlig system også krever at

systemet for uførepensjon kommer på plass. Tilsvarende gjelder også i forhold til det alminnelige alderspensjonssystemet, herunder systemet for tidligpensjonering.

Regjeringen ønsker at Arbeids- og velferdsetaten skal bruke mer ressurser på relevant og arbeidsrettet oppfølging av hver enkelt og mindre ressurser på å avgjøre hvilken livsoppholdsytelse vedkommende kvalifiserer til. Regjeringen ønsker også at inntektssikringsregelverket skal være enklere å forholde seg til både for brukerne og forvaltningen, og at det skal være entydige insentiver til å komme i arbeid.

Rehabiliterings- og attføringspenger er de av dagens folketrygdytelser som har likest regelverk. De springer opprinnelig ut av samme ytelse. Begrunnelsen for at den i 1994 ble delt var at yrkeshemmede skulle få hjelp og service av den samme etaten som betjente andre arbeidssøkere, og at en ved å samle alle attføringsvirkemidlene i en etat ville kunne få en mer planmessig bruk av yrkesrettede tiltakskjeder. Når ytelsene igjen forvaltes av samme etat, faller mye av begrunnelsen for oppsplittingen bort. OECD[1] vil i sin landrapport for Norge også påpeke at medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring bør organiseres sammen.

Fra 1.1.2004 ble uførepensjonsordningen delt og det ble opprettet en ny tidsbegrenset uførestønad for personer som har lidelser hvor det er knyttet en viss usikkerhet til varigheten av funksjonsnedsettelsen. Bakgrunnen var et ønske om å utforme ytelsen slik at den skulle motivere mottakere som hadde mulighet til det, til å komme i eller tilbake til arbeid, og dermed være en buffer mot uførepensjonsordningen. Den tidsbegrensede uførestønaden ble laget etter mal fra rehabiliteringspengeordningen. Inngangsvilkårene er imidlertid felles for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Det innebærer blant annet at det stilles samme krav til gjennomgått behandling og attføring. Kravet til uførhetens varighet praktiseres imidlertid mindre strengt for dem som får innvilget tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen har imidlertid fått en rekke særregler som gjør den mer lik uførepensjon, blant annet skattefordeler, friinntekt og innføring av behovsprøvd barnetillegg. Disse særreglene har bidratt til å gjøre det mindre lønnsomt for mottakerne å gå tilbake i arbeid enn etter det opprinnelige forslaget Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad) og enn det som gjelder for mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger.

Mange av mottakerne ser på ytelsen som en uførepensjon. Agderforskning[2] påpeker at det mentale skillet for brukeren kommer ved overgangen til uførestønad, ved at mottakerne da ser på seg selv som uføre. De anbefaler derfor at den tidsbegrensede uførestønaden i større grad skilles fra uførepensjonen. Om lag ¾ av de som mottar tidsbegrenset uførestønad er under 50 år. De fleste har muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser. Med relevante tiltak og god oppfølging er det grunn til å forvente at flere av disse vil komme tilbake i arbeid. Det er derfor viktig at også disse stønadsmottakerne etter en tid følges opp og at de deltar i aktive løp som er rettet mot å komme i arbeid. De pensjonslignende elementene i dagens tidsbegrensede uførestønad bør derfor avløses av en mer arbeidsrettet utforming.

Regjeringen mener at det å innlemme dem som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad i den nye midlertidige folketrygdytelsen, vil gi et viktig signal om at målet er å komme i arbeid, selv om det kan ta tid. En sammenslåing av de tre ytelsene vil også medføre at en unngår perioder der den enkelte utilsiktet mister livsoppholdsytelsen sin mens krav om neste ytelse behandles. Regjeringen legger derfor til grunn for det videre arbeidet med den midlertidige inntektssikringen at tidsbegrenset uførestønad skal innlemmes i en ny inntektssikringsordning, sammen med rehabiliteringspenger og attføringspenger. I det videre arbeidet med den konkrete lov- og forskriftsmessige utformingen av den nye ordningen vil det, i tillegg til det som redegjøres for i denne meldingen, legges vekt på forslagene fra Uførepensjonsutvalget.

Endringen vil bli gjort gjeldende for nye tilfeller.

12.3 Nærmere om forslaget om en tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden

Dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad slås sammen til en ny tidsbegrenset inntektssikring. Nedenfor følger en del hovedprinsipper for utformingen av den nye ytelsen. Den detaljerte utformingen vil skje i forbindelse med utarbeidelser av lovforslaget.

[1] Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers. Norway, Poland and Switzerland, Vol. 1 OECD 2006

[2] Olsen, Jentoft og Kvåle, Tid er ikke alt, FoU rapport nr 4/2006

12.3.1 Formål og målgruppe

Den nye ytelsen skal i tillegg til å sikre inntekt ved sykdom og skade utformes slik at den stimulerer mottakeren til å komme i arbeid. Det er viktig at den nye ytelsen innebærer en reell forenkling, slik at det frigjøres ressurser i Arbeids- og velferdsetaten som kan brukes mer effektivt til aktiv oppfølging.

Målgruppen for den nye ytelsen er personer som i dag omfattes av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det vil på samme måte som i gjeldende regelverk fortsatt bli stilt krav om at den reduserte inntektsevnen skal ha en helserelatert årsak.

12.3.2 Inntektsgrunnlag

Det går fram av kapittel 7 at det i dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er noen ulikheter i fastsettelsen av inntektsgrunnlaget. Departementet legger opp til at det skal være et felles inntektsgrunnlag for utmålingen av den nye livsoppholdsytelsen. Det skal være enkelt for brukeren å forstå hvordan Arbeids- og velferdsetaten er kommet fram til størrelsen på livsoppholdsytelsen. Beregningsreglene skal samtidig utformes slik at beregningen blir gjort effektivt og mest mulig administrativt besparende. Regjeringen vil derfor vurdere om beregningen av den nye ytelsen bør ta utgangspunkt i søkers inntekt i det (eller et gjennomsnitt av de tre) siste avsluttede likningsår før søknad om ytelsen settes fram.

12.3.3 Krav til egenaktivitet med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid

Det skal i tråd med prinsippet om velferdskontrakter, som er nærmere beskrevet i kapittel 10, være en tydelig kobling mellom den nye ytelsen og individuelt tilpassede og rimelige krav til aktivitet med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid. Det vises også til forslagene til endringer i tilgangen på tjenester og tiltak i kapittel 11. Årsaken til at arbeidsevnen er redusert vil ha stor betydning for hvilke krav som kan stilles. Når ytelsen innvilges, skal den følges opp av en arbeidsevnevurdering fra Arbeids- og velferdsetaten som fastsetter hva slags oppfølging vedkommende skal ha. Det skal samtidig gjøres klart for mottakeren hvilke forpliktelser vedkommende har og hva som er konsekvensene ved brudd på disse forpliktelsene.

Krav om egenaktivitet styrker generelt mottakerens ressurser og muligheter til å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av den enkelte brukeren skal bidra til å nå det endelige målet om arbeid. Tett individuell oppfølging av den enkelte vil være et sentralt virkemiddel både for å sikre at aktivitetskravene overholdes, at den enkelte får de rettigheter vedkommende har krav på, og at vilkårene for den aktuelle ytelsen fortsatt er oppfylt. Rene kontrolloppgaver eller funksjoner som skal understøtte den enkeltes opplysningsplikt, kan skje utenfor den individuelle oppfølgingen, eksempelvis gjennom meldekort eller annen formalisert rapporteringsplikt.

Rettighetene og pliktene i dagens ordninger er i all hovedsak generelle. Det er et vilkår at de fastsatte pliktene overholdes for at vedkommende skal ha rett til de ulike livsoppholdsytelsene Dette reflekterer ikke at brukerne er svært forskjellige. En større grad av individuelt tilpassede aktivitetskrav vil gjøre det mulig å tilpasse aktivitetsnivået til den enkeltes mestringsevne og derved bidra til en best mulig arbeidsrettet aktivitet for den enkelte. Individuelle aktivitetskrav vil være særlig viktig overfor brukere som står et stykke fra arbeidsmarkedet. Dette omfatter en vesentlig andel av dagens mottakere av rehabiliteringspenger, attføringsytelser, tidsbegrenset uførestønad og langtidsmottakere av sosialhjelp. I noen grad omfatter det også langtidsmottakere av dagpenger og mottakere av stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) mottakere av stønad til helt ledige som har avsluttet en lang dagpengeperiode (ventestønad) m.v.

De generelle aktivitetskravene må sikre at det stilles samme minimumskrav for rett til ytelse overfor alle. Generelle krav vil ofte ha et større innslag av opplysningsplikt enn aktivitetsplikt, som f.eks. plikt til å gi opplysninger om endringer i livssituasjonen.

For at en aktiviseringsstrategi skal virke etter hensiktene må pliktene og aktivitetskravene følges opp. Bruk av sanksjoner, dvs. negative reaksjoner som retter seg mot overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som hovedsakelig har straff som formål, kan være et effektivt middel for å sikre at krav om aktivitet overholdes. I dagens stønadssystem brukes slike sanksjoner i hovedsak overfor mottakere av dagpenger under arbeidsløshet. Studier viser at selv små sanksjoner har god virkning, og jo tidligere sanksjonene kommer dess større sjanse er det for at stønadsmottakeren kommer tilbake i arbeid. For strenge sanksjoner kan imidlertid føre til at saksbehandler vegrer seg for å bruke dem. Bruk av graderte

sanksjoner kan innebære milde sanksjoner for mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten og økte sanksjoner ved repeterte brudd. Sanksjonene bør også korrespondere med mulighetene for å overvåke at kravene til aktivitet overholdes.

Arbeids- og velferdsforvaltningen vil forvalte alle offentlige livsoppholdsytelser rettet mot brukere utenfor arbeidslivet. Konsekvensen av vedtak om stans i en livsoppholdsytelse vil dermed kunne være at vedkommende vil fremme krav om sosialhjelp til det samme kontoret. Sammenslåingen gjør det mulig å behandle brukeren mer helhetlig. For brukeren er det positivt. Det kan samtidig være problematisk at vedkommende ikke har mulighet til å få lagt saken sin fram for flere organer, men dette gjelder uavhengig av de endringene som foreslås i denne meldingen. Regjeringen vil i forbindelse med lovarbeidet vurdere nærmere om det kan være behov for tilpasninger i systemet for klagerett m.v., blant annet i lys av denne problemstillingen.

12.3.4 Prinsipper for utmåling

Kompensasjonsnivå

For personer som mottar midlertidige ytelser er målet å komme i arbeid. De vil dessuten i større grad enn mottakerne av varige ytelser ha mulighet for å påvirke sitt framtidige inntektsnivå. Dette er forhold det må tas hensyn til ved fastsettelsen av nivået på den nye tidsbegrensede inntektssikringen.

Det kan argumenteres for at en bør ha et felles minstenivå for alle eller flere typer midlertidige ytelser. I kapittel 13 om en ny kommunal kvalifiseringsstønad foreslås det at nivået på denne ytelsen skal være det samme som i introduksjonsstønaden for nyankomne innvandrere, dvs. 2 G per år (ca. 126 000 kroner) og 2/3 av dette for personer under 25 år (ca. 83 000 kroner). Dette nivået er imidlertid tilpasset denne spesielle målgruppen, som gjennomgående har behov for lengre helhetlige kvalifiseringsløp. Det er også en rekke forskjeller mellom ytelsene som ikke gjør kompensasjonsnivået direkte sammenlignbart.

Regjeringen legger derfor ikke opp til at det i den nye folketrygdytelsen skal gjøres vesentlige endringer i kompensasjonsnivået, minsteytelser og maksimalt inntektsgrunnlag, sammenlignet med dagens rehabiliterings- og attføringspenger i folketrygden. Kompensasjonsnivået i den nye ytelsen skal derfor ta utgangspunkt i dagens nivå som utgjør 66 prosent av tidligere pensjonsgivende inntekt opp til et maksimalt inntektsgrunnlag (tak) på 6 G per år (ca. 377 000 kroner).

Regjeringen legger videre opp til å videreføre dagens minstenivå på 1,8 G per år (ca. 113 000 kroner). Minstenivået er nylig hevet fra 1,6 G. Et høyere minstenivå vil gjøre det mindre lønnsomt å arbeide for personer på lave inntektsnivåer og ved deltidsarbeid, og slik sett kunne gjøre det vanskeligere å nå målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Regjeringen legger heller ikke opp til å endre minstenivået for unge uføre som får arbeidsevnen vesentlig nedsatt før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom. Minsteytelsen til denne gruppen utgjør 2,4 G per år (ca. 151 000 kroner).

Det er viktig at ytelsen er utformet slik at det lønner seg å arbeide og å øke arbeidsinnsatsen. Videre er det viktig at eventuelle særordninger er særskilt begrunnet. Dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidbegrenset uførestønad skattlegges som lønnsinntekt. Tidsbegrenset uførestønad gir i tillegg rett til særfradrag for uførhet. Regjeringen legger til grunn at den nye tidsbegrensede inntektssikringen skal skattlegges på samme måte som lønnsinntekt.

Avkorting mot arbeidsinntekt

Reglene for avkorting mot arbeidsinntekt har stor betydning for lønnsomheten av å arbeide. Reglene for avkorting av dagens midlertidige folketrygdytelser er ulike og kompliserte.

Det bør være et felles avkortingsprinsipp i den nye folketrygdytelsen, og det bør bygge på dagens regelverk for attføringspenger. Dette innebærer at ytelsen avkortes mot arbeidede timer i aktuelt arbeid. Det medfører blant annet at reglene om friinntekt på 1 G for mottakere av tidsbegrenset uførestønad ikke innføres i den nye ordningen. Friinntekt gjør det økonomisk mindre lønnsomt å gå fra trygd til arbeid, og passer derfor ikke inn i en arbeidsrettet og midlertidig ytelse. Fordelingshensyn og insentiver til å ta arbeid gir ikke grunnlag for å foretrekke det ene avkortingsprinsippet framfor det andre, men hensynet til administrativ enkelhet taler klart for å benytte arbeidede timer.

Skatt

Dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skattlegges som lønnsinntekt. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad har i tillegg rett til særfradrag for uførhet.

Regjeringen går inn for at den nye tidsbegrensede inntektssikringen skattlegges som lønnsinntekt. Det gir best insentiver til å ta arbeid, det markerer det midlertidige, i tillegg til at det er enkelt.

Generelt om supplerende stønader

Mange mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har rett til ulike former for supplerende stønader. Det gjelder blant annet barnetillegg, uførestønad fra tjenestepensjonsordninger, bostøtte og i noen tilfeller økonomisk sosialhjelp. I tillegg kan mottakerne få kompensasjon for enkelte utgifter forbundet med å delta på eventuelle tiltak. Enkelte av disse ytelsene er behovsprøvd mot annen inntekt, eventuelt slik at de faller bort dersom en går over fra trygd til arbeid. Samlet sett kan slike ytelser, som illustrert i kapittel 8, bidra til å påvirke lønnsomheten av å arbeide. I tillegg kan fordelingsvirkningene være uklare og tilfeldige, og de kan bidra til å gjøre systemet samlet sett mer komplisert. På denne bakgrunn vil regjeringen som en del av oppfølgingen av denne meldingen også vurdere om det kan være behov for justeringer i slike supplerende ytelser, som kan støtte opp under målsettingen om å gjøre det mer lønnsomt å arbeide framfor å gå på trygd. Samtidig vil en ta hensyn til at slike justeringer bidrar til reell forenkling og at de ikke opphever eventuelle fordelingspolitiske målsettinger knyttet til ordningene.

Nærmere om barnetillegg

Barnetillegg, og da særlig behovsprøvde barnetillegg vil isolert sett redusere lønnsomheten av å arbeide fordi barnetillegget gradvis vil falle bort når man går fra å være stønadsmottaker til å bli lønnsmottaker (og motsatt). Fordelingshensyn tilsier imidlertid at det fortsatt bør være barnetillegg til den nye tidsbegrensede inntektssikringen.

En ny midlertidig folketrygdytelse må ha felles regler for barnetillegg. Barnetillegg til rehabiliteringspenger og attføringspenger gis etter gjeldende regler med 27 kroner per barn per dag (7020 kroner per år). I dagens tidsbegrensede uførestønad gis det behovsprøvd barnetillegg på inntil 0,4 G per barn per år (inntil ca. 25 000 kroner per år), tilsvarende det som gis uførepensjonister. Behovsprøvingen skjer i forhold til både egen og ektefelles/samboers inntekt.

Et standardisert tillegg per barn er enkelt å administrere, og det påvirker ikke lønnsomheten av å få økt inntekt, eksempelvis gjennom en gradvis overgang fra trygdeytelse til (deltids-)arbeid. Behovsprøvd barnetillegg gir en mer målrettet fordelingsprofil i favør av barnefamilier med lav inntekt og flere barn. Innenfor en gitt økonomisk ramme kan dermed behovsprøvde tillegg være høyere for de som får dem enn et standardisert tillegg til alle stønadsmottakere med barn. Behovsprøving er imidlertid betydelig mer komplisert. Det kan også føre til en kraftig reduksjon i den økonomiske lønnsomheten av økt arbeidsinntekt, noe som øker risikoen for å skape «stønadsfeller», se nærmere omtale i kapittel 8.

Regjeringen legger opp til at den nye tidsbegrensede inntektssikringen baserer seg på en fast sats per barn – i likhet med det som i dag gjelder for rehabiliteringspenger og attføringspenger. Dette begrunnes med at et hovedformål med reformen er at det skal være lønnsomt å arbeide framfor å motta en trygdeytelse. Endringen vil bli gjort gjeldende for nye tilfeller.

Nærmere om bostøtte

Bostøtten er behovsprøvd og bidrar således til å øke det reelle kompensasjonsnivået for mange stønadsmottakere sammenlignet med å være i arbeid. Kommunal- og regionaldepartementet gjennomgår nå bostøtteordningen. Et siktemål er forenkling, bedre insentiver og fordeling. Forslag til forenklinger og forbedringer av ordningen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av 2007. Arbeidet vil ta høyde for de foreslåtte endringene i folketrygdytelsene, slik at målsettingen med disse endringene ikke motvirkes.

Nærmere om forholdet til tjenestepensjoner

Et stort flertall av dagens yrkesaktive er medlem av en tjenestepensjonsordning. Ved innføringen av ny midlertidig folketrygdytelse vil det være naturlig å gjennomgå regelverket for forholdet til tjenestepensjonsordningene med sikte på nødvendige tilpasninger.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at det kan etableres gode supplerende pensjonsordninger. Det er imidlertid viktig at regelverket for tjenestepensjon ikke motvirker målet om at flest mulig skal komme fortest mulig ut i arbeid. Utformingen av de offentlige tjenestepensjonene vil bli vurdert i det videre arbeidet med pensjonsreformen, i tråd med intensjonen i Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2006. Dette vil også få betydning for oppfølgingen av Uførepensjonsutvalget.

12.3.5 Varighet og kontroll- og oppfølgingspunkter

Det går fram av kapittel 7 at de tre ytelsene som foreslås slått sammen har ulik varighet. Erfaringene med varighetsbegrensninger i dagens midlertidige ytelser er oppsummert i avsnitt 7.9.2.

Målet med varighetsbegrensninger er ikke primært å stoppe ytelsen etter en viss tid, men begrensningene kan dels bidra til at de samlede ressursene brukes best mulig i forhold til ytelsens formål og dels til å understreke forpliktelsene til oppfølging både fra Arbeids- og velferdsetatens og fra mottakerens side. Overgangsperioden med offentlig inntektssikring skal ikke være lenger enn det som er nødvendig for å få mottakeren i arbeid.

Det skal fortsatt være en generell ytre ramme for hvor lenge en skal kunne motta den nye ytelsen. Den nye ytelsen vil favne en svært sammensatt gruppe. Det må derfor i særskilte tilfeller være mulig å forlenge perioden når framtidig inntektsevne fortsatt er uavklart. Et eksempel kan være personer som av helsemessige årsaker er nødt til å avslutte et tiltak, men der det likevel anses som mulig at tiltak etter en tid vil kunne føre vedkommende tilbake i jobb. I slike tilfeller må det gå fram av en plan for den enkelte brukeren hvilke krav og forventninger som stilles til vedkommende i denne perioden, herunder en jevnlig vurdering av om man kan starte mer arbeidsrettet aktivitet igjen.

Samtidig tilsier den innrettingen det nå legges opp til at varighet og oppfølging i større grad skal fastsettes individuelt, slik det allerede gjøres på yrkesrettet attføring. Hovedfokuset skal ligge på flere reelle oppfølgings- og stoppunkter underveis. Oppfølging og kontroll skal knyttes til en plan for den enkelte brukeren i stedet for de faste stoppunktene som i dag er knyttet til overgang mellom ytelser. Det vil i det videre lovarbeidet bli vurdert om det i tillegg er hensiktsmessig å lov- eller forskriftsfeste faste stoppunkter underveis.

Regjeringen legger til grunn at den gjennomsnittlige stønadslengden vil kunne bli redusert som følge av sammenslåingen, fordi det vil føre til tidligere og tettere oppfølging av stønadsmottakeren, og fordi en unngår venteperioder i forbindelse med avklaring av retten til en annen livsoppholdsytelse, og fordi vi tror flere vil komme i arbeid med tettere oppfølging.

Den konkrete utformingen av varigheten for den nye ytelsen vil skje i forbindelse med lovarbeidet.

12.3.6 Opptjeningsrett til andre ytelser

Etter dagens regler har ikke mottakere av attføringspenger og rehabiliteringspenger opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger. I tillegg faller retten til rehabiliteringspenger/attføringspenger bort i forbindelse med fødsel når det foreskrevne attføringstiltaket eller behandlingsopplegget ikke lar seg kombinere med omsorgen for barnet. De fleste andre pensjonsgivende ytelser er i dag likestilt med yrkesaktivitet; blant annet gir både sykepenger, dagpenger under arbeidsløshet og fødselspenger slik opptjeningsrett. Rehabiliterings- og attføringspenger ble først pensjonsgivende fra 2002. Det ble da, jf. Ot.prp. nr. 52 (1999-2000), lagt opp til en etterfølgende vurdering av spørsmålet om opptjeningsrett til fødselspenger. Tidsbegrenset uførestønad er også en pensjonsgivende ytelse som i dag ikke gir opptjening til fødsels- og adopsjonspenger, men mottakerne av ytelsen vil normalt ikke miste retten til ytelsen når de får barn.

Den nye ytelsen skal skattlegges på samme måte som lønnsinntekt og være pensjonsgivende inntekt. I utgangspunktet bør det derfor være samme rettigheter knyttet til denne ytelsen som til lønnsinntekt. Departementet vil i det påfølgende lovarbeidet vurdere hvilke rettigheter som skal knyttes til den nye tidsbegrensede inntektssikringen, eksempelvis om den skal gi opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger (foreldrepenger) og om den skal inngå i beregningsgrunnlaget for dagpenger under arbeidsløshet.

12.3.7 Harmonisering av de midlertidige livsoppholdsytelsene

Regjeringen vil i forbindelse med lovarbeidet gå gjennom de øvrige midlertidige livsoppholdsytelsene med sikte på tekniske tilpasninger for blant annet å legge best mulig til rette for felles saksbehandlings- og utbetalingsrutiner.

12.3.8 Obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon

Departementet vil gi Uførepensjonsutvalget et tilleggsmandat der det bes om å vurdere om det bør innføres obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon etter noe tid.

12.3.9 Samordning med offentlig tjenestepensjon

Ved innføring av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden vil det være naturlig å gjennomgå reglene om samordning med offentlig tjenestepensjon. For øvrig vil utformingen av de offentlige tjenestepensjonene bli vurdert i det videre arbeid med pensjonsreformen, i tråd med intensjonen i Stortingets pensjonsforlik av 26. mai 2006.

Hyppige endringer i graderte korttidsytelser fra folketrygden kan skape problemer for tjenestepensjonsordningene som samordnes med folketrygden. Departementet vil derfor se nærmere på om melderutinene bør forbedres.

13 Kvalifiseringsprogram for utsatte grupper med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden

13.1 Sammenfatning og forslag

Det er behov for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Langtidsmottakere av sosialhjelp har i gjennomsnitt lav utdanning og svak arbeidsmarkedstilknytning sammenlignet med befolkningen for øvrig, jf. kapittel 3. Relativt sett oppgir de også å ha svak helse, spesielt når det gjelder psykiske plager, og mange har rusmiddelproblemer. Det er uheldig at personer er avhengig av sosialhjelp over lang tid, da sosialhjelpen har som formål og er innrettet på å gi økonomisk trygghet i en vanskelig midlertidig livssituasjon.

Det framgår av gjennomgangen i kapittel 6 at selv om det gjøres mye godt arbeid for å aktivisere mottakere av økonomisk sosialhjelp, er det ønskelig å gjøre dette mer systematisk og forpliktende, både for stønadsmottakerne og tjenesteapparatet. Flere studier peker i retning av at de med størst avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings- og behandlingsprogrammer før sysselsettingstiltak prøves. Omfanget av målrettede arbeidsmarkedstiltak rettet blant annet mot denne gruppen, er trappet opp de seneste årene. Det er imidlertid behov for å trappe opp innsatsen ytterligere.

Sosialtjenesteloven åpner for bruk av vilkår knyttet til økonomisk sosialhjelp. Ordningens funksjon som et nedre sikkerhetsnett kan virke begrensende for hvilke vilkår som settes og hvordan disse håndheves. Vilkår brukes i varierende grad. Spesielt synes arbeid for sosialhjelp å bli benyttet i relativt liten grad på grunn av manglende tilgang på relevante arbeidsoppgaver og manglende ressurser til oppfølging.

For å styrke innsatsen overfor de aktuelle gruppene foreslår Regjeringen at det etableres et tilbud om et kvalifiseringsprogram med en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad). Forslaget presenteres på overordnet nivå i denne meldingen. Det arbeides videre med utforming av et regelverk for ordningen, herunder konkretisering av inngangskriterier, innholdet i kvalifiseringsprogrammet m.v.

Formålet med et kvalifiseringsprogram og en kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.

En kvalifiseringsstønad innebærer forutsigbarhet, og gir stønadsmottakeren mulighet for å planlegge sin økonomi over tid. Kvalifiseringsstønaden skiller seg fra økonomisk sosialhjelp ved at ytelsen ikke er økonomisk behovsprøvd og at den gir økonomisk motivasjon for den enkelte til å prøve seg i arbeidslivet.

Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden vil med de inngangskriteriene som foreslås, og med et krav om at programmet i utgangspunktet skal være på full tid, ikke være aktuelt for alle som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid.

Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.v, eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking m.v. Tiltakene og tjenestene som skal inngå i et slikt program vil kunne inkludere eksisterende tilbud i form av Arbeids- og velferdsetatens tiltak for sosialt yrkeshemmede, andre målrettede arbeidsmarkedstiltak, samt arbeidsrettede tiltak m.v. i kommunene. Bedre avklaring og en tettere kobling mellom rett og plikt for deltakeren vil kunne bidra til mer effektiv bruk av eksisterende ressurser, men det er grunn til å anta at det i tillegg vil

være behov for noe økte ressurser til tiltak og tjenester.

Et kvalifiseringsprogram med rett til kvalifiseringsstønad vil fange opp og gi et tilbud til personer med et relativt omfattende bistandsbehov før de kan komme i arbeid. Personer som på grunn av omfattende og sammensatte problemer ikke møter kriteriene for kvalifiseringsprogrammet ved første vurdering, vil kunne vurderes på nytt etter en innledende periode med tiltak i form av blant annet behandling, boligtiltak og opptrening.

Kvalifiseringsprogrammet skal gis en utforming og innhold som sikrer at ikke nye grupper utilsiktet kommer inn under ordningen. Ungdom som har forutsetninger for å gjennomføre et ordinært utdanningsløp og arbeidssøkere som har forutsetninger for å komme relativt raskt i arbeid på egenhånd, skal ikke få tilbud om et kvalifiseringsprogram. Inngangskriterier, ventetid, stønadsnivå, aktivitetskrav m.v. skal utformes slik at dette i praksis blir situasjonen.

Den konkrete utformingen av ordningen vil blant annet ta utgangspunkt i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, jf. omtale i kapittel 4. Kvalifiseringsprogrammet/kvalifiseringsstønaden skal i likhet med introduksjonsordningen ha et sterkt fokus på aktivitetskrav. Samtidig tilsier forskjeller mellom målgruppene at innholdet i kravene ikke nødvendigvis skal være det samme i de to ordningene. Kvalifiseringsprogrammet må i større grad tilpasses individuelt til målgruppens ulike forutsetninger og behov. Det som kan overføres er de positive erfaringene som er gjort med en fast normert stønad og beregningen av denne, brukermedvirkning, trekk ved fravær og permisjon, samt kravet til tett og individuell oppfølging.

For å få et fullstendig bilde av bedringene i tilbudet til utsatte grupper må forslaget om et kvalifiseringsprogram ses i sammenheng med øvrige forslag som fremmes i denne meldingen og de pågående endringene i organiseringen av velferdsforvaltningen. Alle med behov for inntektssikring og bistand for å komme i arbeid vil i større grad enn tidligere bli vurdert i forhold til det samlede tiltaksapparatet som i dag forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Dette vil bidra til en raskere og mer effektiv bistand og avklaring, slik at flere kommer i arbeid og antallet langtidsmottakere av sosialhjelp reduseres. Forslaget om tidsubegrenset lønnstilskudd (jf. kapittel 11) innebærer også en styrking av innsatsen overfor de gruppene som står relativt svakt på arbeidsmarkedet.

Det foreslås at ansvaret for ordningen blir kommunalt og at forvaltningen i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontoret. Dette innebærer i hovedsak en videreføring av kommunenes ansvar for inntektssikring og tiltak for målgruppen. Svært mange i målgruppen vil også være avhengige av annen kommunal oppfølging, noe som taler for at det er riktig også å legge ansvaret for denne ordningen i kommunene. Det

Boks 13.1 Forslag om nytt kvalifiseringsprogram med rett til kvalifiseringsstønad

I det videre arbeidet med å konkretisere et forslag om et nytt kvalifiseringsprogram for utsatte grupper vil Regjeringen legge følgende til grunn:

- Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Videre skal det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig med en tett og forpliktende oppfølging over noe tid for at den aktuelle personen skal ha mulighet for å kunne komme i arbeid.
- Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og i utgangspunktet være en fulltidsaktivitet tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger.
- Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet gir rett til kvalifiseringsstønad. Ved ubegrunnet fravær vil stønaden bli avkortet eller falle bort.
- Kvalifiseringsstønaden gis som en individuell stønad med en standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden, og med 2/3 av dette til personer under 25 år. Stønaden skal skattlegges.
- For å fremme overgangen til arbeid skal mottakerne kunne ha arbeidsinntekt med avkorting av stønaden. Deltakelse i det ordinære arbeidslivet vil kunne medføre reduksjon i kravene til øvrig aktivitet innenfor programmet.
- Mottakere av stønaden skal motta barnetillegg på linje med mottakere av den tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden.
- Stønaden gis for en periode på inntil ett år om gangen, og samlet inntil to år.

legges opp til en lovmessig regulering av kvalifiseringsprogrammet i form av stønadsnivå, innhold, varighet, maksimal ventetid m.v. Kommunene får plikt til å tilby kvalifiseringsprogram med en tilhørende kvalifiseringsstønad. Kommunene vil på samme måte som i dag kunne tilby tjenester, tiltak og økonomiske ytelser ut over kvalifiseringsprogrammet ut fra en individuell vurdering av den enkeltes situasjon. Med de foreslåtte ytelsene for deltakere i kvalifiseringsprogrammet legges det imidlertid til grunn at det i de fleste tilfellene ikke vil være behov for å supplere med økonomisk sosialhjelp.

Det legges ikke opp til å lovfeste en plikt til å delta i programmet. Kommunene kan imidlertid ut fra gjeldende bestemmelser i sosialtjenesteloven kreve at den enkelte skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv, ved arbeid, trygderettigheter osv. før det tildeles økonomisk sosialhjelp. Dette vil også kunne inkludere søknad om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Det legges opp til at det fremmes et lovforslag våren 2007. Ordningen fases gradvis inn, blant annet sett i sammenheng med etableringen av NAV-kontorene. Det tas sikte på at de første kommunene skal kunne tilby programmet i løpet av 2007.

13.2 Behov for en styrket innsats for utsatte grupper

Av 129 300 sosialhjelpsmottakere i 2004, hadde 67 800 personer i løpet av årene 1998-2004 en sammenhengende stønadsperiode av minst seks måneders varighet. Blant langtidsmottakerne hadde om lag halvparten sosialhjelp som hovedinntektskilde. Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har i gjennomsnitt lav utdanning og svak arbeidsmarkedstilknytning sammenlignet med befolkningen for øvrig. I undersøkelser oppgir de også å ha svak helse, spesielt når det gjelder psykiske plager, og mye rusmisbruk sammenlignet med andre grupper. Det vises for øvrig til avsnitt 3.7 for en nærmere beskrivelse av kjennetegn ved gruppen langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Ifølge analyser som det refereres til i kapittel 3 er langvarige sammensatte stønadsforløp særlig omfattende blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. Brukerne mottar ofte sosialhjelp over lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn.

Det framgår av gjennomgangen i kapittel 6 at det gjøres mye godt arbeid for å aktivisere mottakere av økonomisk sosialhjelp, men det er ønskelig å gjøre dette mer systematisk og forpliktende både for stønadsmottakerne og tjenesteapparatet. Omfanget av målrettede arbeidsmarkedstiltak rettet blant annet mot denne gruppen, er trappet opp de seneste årene. For noen dreier det seg om hjelp til å komme i arbeid gjennom sysselsettingstiltak. Flere studier peker imidlertid i retning av at de med størst avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings og behandlingsprogrammer før sysselsettingstiltak prøves. Den lave overgangsraten til varig jobb fra rene sysselsettingstiltak tyder på at dette gjelder flertallet av langtidsmottakere av sosialhjelp.

Vilkår knyttet til økonomisk sosialhjelp brukes i varierende grad, jf. avsnitt 13.5. Dette kan ha sammenheng med at det er ressurskrevende, at tilgangen på egnede tiltak er begrenset og at sosialkontorene har varierende praksis. Ordningens funksjon som et nedre sikkerhetsnett kan virke begrensende for bruk av vilkår. Saksbehandlere rapporterer at arbeid for sosialhjelp benyttes i for liten grad, blant annet på grunn av for dårlig tilgang på relevante arbeidsoppgaver. Dette kan tyde på at det i forbindelse med etableringen av et kvalifiseringsprogram spesielt er behov for å øke tilgangen på slike tiltak.

For de fleste vil en fulltidsjobb gi klart høyere inntekt enn det vedkommende kan motta i økonomisk sosialhjelp. Mottakerne har imidlertid generelt svake økonomiske motiver til å forsøke seg i lønnet arbeid på deltid eller i kortere perioder. Dette skyldes at økonomisk sosialhjelp er en skjønnsmessig og subsidiær ytelse. Det at stønaden er skjønnsmessig kan også føre til at fokus hos mottakeren blir rettet mot å kvalifisere seg for stønaden framfor arbeid.

Flere nyere forskningsrapporter[1] har dokumentert de negative følgene av å være langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp. Rapportene indikerer at økonomiske problemer over tid kumulerer barrierer for å tiltre det ordinære arbeidsmarkedet og bidrar således til svekke den enkeltes forutsetninger. Et kvalifiseringsprogram med rett til en standardisert ytelse vil bidra til likebehandling, forutsigbarhet og større fokus på arbeidsrettet aktivitet.

[1] Borgeraas E.: «Knapphetens økonomi». Statens institutt for forbruksforskning 2006.
Underlid K.: «Fattigdommens psykologi» Høgskolen i Bergen 2005 Lødemel I.: «Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp» Foreløpig rapport, Høgskolen i Oslo, 2006.

13.3 Tidligere utredning av forslag til arbeidssøkerstønad

På oppdrag fra Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble det i 2003 utredet et forslag om en ny arbeidssøkerstønad[2]. I utredningen ble det foreslått å etablere en arbeidssøkerstønad for arbeidsløse arbeidssøkere uten dagpengerettigheter. Formålet skulle være å gi en økonomisk grunntrygghet og samtidig bidra til å integrere stønadsmottakeren i arbeidslivet. Målgruppen for stønaden var personer med arbeidsløshet som hovedproblem. Forslaget inkluderte også personer som ikke umiddelbart var formidlingsklare, men som deltar i arbeidsmarkedstiltak nettopp med sikte på å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. I dag er økonomisk sosialhjelp den viktigste kilden til livsopphold for mange i begge disse gruppene.

Rett til arbeidssøkerstønad skulle etter forslaget bygge på klart definerte kriterier. Grunnvilkåret var at stønadsmottakeren skulle være i yrkesaktiv alder (19-66 år) og helt uten arbeid på tilståelsestidspunktet. I tillegg måtte mottakeren ha stått tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker i minst 3 måneder (ventetid). Retten til stønaden skulle falle bort dersom vedkommende i ventetiden hadde pensjonsgivende inntekt som oversteg en fjerdedel av folketrygdens grunnbeløp.

Arbeidssøkerstønaden ble foreslått innvilget for en periode på inntil to år, og at den på årsbasis skulle utgjøre to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden skulle regnes som skattepliktig inntekt. Den skulle ikke regnes som pensjonsgivende inntekt og heller ikke gi rett til dagpenger eller sykepenger. Dersom mottakeren i stønadsperioden mottok arbeidsinntekt, skulle stønaden avkortes med 50 prosent for hver krone arbeidsinntekt.

Rattsø-utvalget foreslo i NOU 2004: 13 at det burde innføres en arbeidssøkerstønad, men at det burde arbeides videre med utforming av vilkårssettingen i stønaden på grunnlag av de utredningene som allerede var gjort.

Formålet med den utredete arbeidssøkerstønaden var, som for kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden, å bidra til å integrere personen i arbeidslivet gjennom tiltak og aktiviteter. Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden er imidlertid i større grad rettet mot grupper som står relativt langt fra arbeidsmarkedet. Dette tilsier at de ulike elementene i forslaget til arbeidssøkerstønad ikke kan overføres direkte til det nye programmet.

13.4 Eksempler fra andre land

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet en kunnskapsstatus om velferdskontrakter[3]. Denne kunnskapsoversikten er i hovedsak rettet inn mot ordninger for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, sosialhjelpsmottakere og andre personer uten rettigheter til arbeidsmarkedsrelaterte ytelser og andre mer universelle ytelser.

I Sverige ble det i august 2000 innført en aktivitetsgaranti for personer som har vært arbeidssøkere to år eller mer. Siktemålet var å hjelpe disse tilbake til arbeid. Deltakerne i programmet skal få forsterket støtte fra den offentlige arbeidsformidlingen og det skal lages en individuell handlingsplan. Samtidig innebærer aktivitetsgarantien en sterkere kontroll av hva de arbeidssøkende gjør med tiden sin ettersom de deltar på heltid. ISF viser i sin kunnskapsoppsummering til analyser som sammenligner deltakerne på aktiviseringsprogrammet med andre arbeidssøkere. I følge disse analysene har deltakerne på aktiviseringsprogrammet lavere utdanning, de er eldre og de har i større grad en eller annen form for yrkeshemming. Av de 35 000 personer som hadde blitt henvist til programmet til og med april 2001, hadde 31 prosent (9000 personer) forlatt programmet ett år senere. Av disse hadde 3000 fått jobb av ett eller annet slag, mens 1000 hadde overgang til utdanning. Det gjennomføres ingen effektevaluering av programmet, så det er vanskelig å vurdere om disse utstrømningsratene er høye eller lave. To av tre deltakere på programmet tror ikke at deres sjanser for å få jobb påvirkes av programmet. To tredeler rapporterte at de ble aktivisert fulltid. Det var ingen tegn til at jobbsøkeaktiviteten økte blant deltakerne.

Danmark har i over 10 år hatt en aktiviseringslov («Lov om kommunal aktivering» etablert 1994). Kontanthjelpmottakere over 25 år som har mottatt kontanthjelp i 12 måneder har hatt rett til aktivisering med individuelle planer. Kommunene har tilsvarende hatt en plikt til aktivisering. Kommunene kan tilby veiledning og introduksjonspro-

[2] Knut Brofoss, Aksel Hatland og Hege Torp: «En ny arbeidssøkerstønad» Rapport fra arbeidsgruppe Oslo 18. juni 2003

[3] Harald Dale-Olsen og Pål Schøne: «Omfang og effekter av vilkår i velferden. En kunnskapsstatus om velferdskontrakter.» ISF Oslo april 2006.

grammer, jobbtrening, spesielt tilrettelagte utdanningsaktiviteter, jobbrotasjon, frivillige og ulønnede aktiviteter, og annen voksen- og etterutdanning. Avslår en kontanthjelpsmottaker å delta i et tilbud om aktivisering, kan kommunen beslutte full til delvis inndragning av kontanthjelpen, inndragning av annen støtte og at mottakeren gis mindre attraktive tilbud. ISF viser til evalueringer som konkluderer med at etter lovens ikrafttredelse har kommunene i langt større grad lyktes i å aktivisere kontanthjelpmottakerne, men at det fortsatt gjenstår mye for mottakere som har problemer utover ledighet.

Storbritannia har innført «New Deal for Young People» (NDYP), som er en stor satsning for å få unge personer fra stønad over i arbeid. Siden april 1998 har dette vært en obligatorisk ordning for alle personer mellom 18 og 24 år som har krevd ledighetstrygd («Job Seekers Allowance«). Ordningen har to faser. I fase 1 er det en såkalt «Gateway»–periode, hvor den arbeidssøkende blitt gitt intensiv hjelp til å søke jobber. De som ikke oppnår å skaffe seg en usubsidiert jobb i dette trinnet, går deretter over til fase 2. I fase 2 anvendes ulike tiltak, bl.a. subsidiert fulltidsopplæring/utdanning, lønnstilskudd, frivillig arbeid eller jobb i The Environmental Task Force (offentlig opprettede arbeidsplasser). ISF viser til studier som identifiserer positive effekter av ordningen. Det framkommer i en studie at unge ledige menn har 20 prosent høyere sannsynlighet for å oppnå sysselsetting som følge av NDYP. Dette forklares hovedsakelig gjennom lønnstilskudd, men også til viss grad gjennom jobbsøkerassistanse. En hovedkonklusjon er at den samfunnsmessige gevinsten ved NDYP overskrider de samfunnsmessige kostnadene.

13.5 Bruk av vilkår i tilknytning til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven

Lov om sosiale tjenester gir hjemmel for å stille vilkår til mottakere av økonomisk stønad (økonomisk sosialhjelp). § 5-3 i sosialtjenesteloven stiller krav om at vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket, ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet og ikke være i strid med andre bestemmelser i sosialtjenesteloven eller i andre lover. Bruk av vilkår skal bidra til å gjøre stønadsmottakeren i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn ved økonomisk stønad. I følge bestemmelsen kan det stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppebæres. Det er lagt til grunn at arbeidsoppgavene skal være tilrettelagt av den kommunen som yter hjelpen, og at det er sosialtjenesten som skal stå for organiseringen av arbeidsoppgavene. Arbeidsoppgavene skal være passende for den enkelte.

Telemarksforsking[4] har analysert praksis ved bruk av vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad, og finner at om lag en tredel av saksbehandlerne benytter vilkåret arbeid for sosialhjelp ofte eller av og til, mens to tredjedeler opplyser at vilkåret brukes sjelden. Vilkår om å registrere seg hos Aetat, vilkår i tilknytning til dokumentasjon og vilkår i tilknytning til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak brukes i større grad. Mer enn halvparten av saksbehandlerne mente at vilkår om arbeid for sosialhjelp ble brukt for sjelden. Det blir pekt på at å sette vilkår om arbeid for sosialhjelp krever god oppfølging av sosialtjenesten, og at de i mange tilfeller mangler ressurser til å gjøre det.

Sammenliknet med en tidligere kartlegging (utført av Sosial- og helsedirektoratet i 2004)[5], peker funnene i retning av at det er en økt bruk av vilkåret arbeid for sosialhjelp og vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering, herunder kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak. Generelt framkommer det at det så å si alltid blir brukt vilkår overfor unge stønadsmottakere, og i relativt stor grad overfor innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Arbeids- og velferdsetaten.

Det er en stor faglig og ressursmessig utfordring å finne tiltak som er tilpasset den enkelte bruker. Relativt mange saksbehandlere mener at det er liten tilgang på relevante arbeidsoppgaver i forbindelse med arbeid for sosialhjelp. En forklaring på dette er at målgruppen hvor arbeid for sosialhjelp vurderes anvendt i stor grad er avhengig av skreddersøm i tiltaksutformingen. For disse brukerne er lokal nærhet og tilgjengelighet av stor betydning, samtidig som det må tas hensyn til de individuelle utfordringer og muligheter brukeren har for deltakelse. I all hovedsak mestrer denne målgruppen ikke de krav/vilkår for deltakelse Arbeids- og velferdsetatens tiltak innebærer, men har behov for mer fleksible tiltak. Denne type fleksible tiltak er i dag hovedsakelig kommunalt organisert.

---

4 «Sosialtjenesten - praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår», delrapport. Telemarksforsking-Bø, arbeidsrapport nr 3. 2006.

5 «Kartlegging av sosialtjenesten i kommunene». Sosial- og helsedirektoratet, 2004.

I hvilken grad det blir kontrollert at vilkår overholdes, varierer med type av tiltak. Generelt oppfattes kontrollen som god. Dersom vilkår ikke oppfylles, blir den økonomiske stønaden i en viss utstrekning redusert eller holdt tilbake, eller utbetalt mindre og hyppigere. I brukernes vurderinger av tiltakene er det innholdet som er det viktigste bedømmelseskriteriet. Brukerne opplever ofte at vilkåret er rimelig hvis aktiviteten er meningsfull[6].

De fleste sosialarbeidere er ikke prinsipielt i mot bruk av vilkår[7]. De synes å ha stor handlefrihet i sin yrkesutøvelse, og at de fraviker det generelle regelverket vedrørende vilkårsetting når de anser det nødvendig[8]. Likevel opplever de ofte å befinne seg i en form for krysspress mellom lojalitet til det overordnede systemet og egen fagetikk, knyttet til brukerens rett til å bestemme i eget liv. Ifølge Telemarksforsknings rapport fra 2006 oppfattes vilkårsbruk å fungere best dersom kontoret har en enhetlig praksis. Det framkommer også en positiv sammenheng mellom tilgang på tiltak knyttet til arbeidslinja og hvor bra vilkår vurderes å fungere.

13.6 Forslag til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

13.6.1 Formål og målgruppe

Målgruppen omfatter personer med svak tilknytning til arbeidslivet, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dagens system er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder, jf. avsnitt 13.2. Noen personer som i dag mottar stønad til livsopphold etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20.12.2001 (individstønad) eller svært lave dagpenger kan også være aktuelle for ordningen. Det kan finnes aktuelle deltakere blant de som i dag lever av privat forsørgelse, men det er vanskelig å anslå hvor mange det kan gjelde og om noen av disse vil ønske å gå inn i et kvalifiseringsprogram på full tid. Ungdom som i dag følger ordinære utdanningsløp, vil kunne søke seg til ordningen, men disse vil i stor grad holdes utenfor gjennom inngangskriteriene og de aktivitetskravene som stilles. Målgruppen omfatter ikke nyankomne innvandrere som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Målgruppen omfatter heller ikke nyankomne innvandrere som ikke har rett og plikt, men som etter introduksjonslovens § 3 tredje ledd har fått tilbud om å delta eller deltakere i introduksjonsprogram. Tidligere deltakere på introduksjonsordningen vil kunne vurderes for deltakelse på kvalifiseringsprogram.

ECON Analyse[9] har utredet samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslaget til kvalifiseringsprogram, jf nærmere omtale i kapittel 15. I den forbindelse har de sett på statistikk for sosialhjelpsmottakere koblet mot opplysninger om trygd, yrkesinntekt og en rekke andre kjennetegn. Det framkommer at det i 2001 var 31 000 personer mellom 18 og 60 år med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Av disse mottok 21 100 personer sosialhjelp 6 måneder eller mer dette året. Etter å ha trukket ut personer med overgangsstønad, nyankomne innvandrere fra ikke vestlige land og personer med høyere utdanning som anses lite aktuelle for programmet, reduseres dette tallet til om lag 17 000 personer.

Formålet med forslaget til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet er ment for personer i målgruppen som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Alle vil ikke nå målet om arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedre funksjonsevne og livskvalitet. Det kan for mange forutsette en godt tilpasset oppfølging også etter at programperioden er over.

En standardisert inntektssikring i form av en kvalifiseringsstønad innebærer forutsigbarhet, og gir stønadsmottakeren mulighet til å planlegge sin økonomi over tid. Kvalifiseringsstønaden skiller seg fra økonomisk sosialhjelp ved at ytelsen ikke er økonomisk behovsprøvd og at den gir økonomisk motivasjon for den enkelte til å prøve seg i arbeidslivet.

---

6 Skillbrei B.: «Fra mottaker til deltaker - erfaringer og mestring som klient i prosjektet langtidsmottakere i Bergen». Nordlandsforskning, NF-rapport 13-2000.
Lødemel I./Johannessen A.:, «Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?» Høgskolen i Oslo - rapport 2005 nr. 1.
Lødemel I./Johannessen A.: «Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?» Høgskolen i Oslo - rapport 2005 nr. 1.

7 «Bruk av, holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten» - BAKST. Sosial- og helsedirektoratet, 2005.

8 Kjørstad M: «Sosialhjelp og arbeidsplikt - utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen» . Høgskolen i Oslo - rapport nr. 11, 2002.

9 Einar Bowitz m.fl.: «Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter.» ECON Analyse. Foreløpig rapport 2006.

Et kvalifiseringsprogram med rett til kvalifiseringsstønad vil fange opp en gruppe med et mer langvarig bistandsbehov før de kan komme i arbeid, og vil dermed avlaste økonomisk sosialhjelp for formål denne ordningen opprinnelig ikke var ment for.

13.6.2 Inngangskriterier

Ordningen bør utformes slik at den er attraktiv og tilgjengelig for målgruppen, samtidig som den avgrenses i forhold til personer som ikke har behov for en slik tett oppfølging. Det kan være fare for at ungdom som har forutsetninger for å kunne gjennomføre ordinære utdanningsløp, i stedet trekkes inn i en stønadskarriere. Dette er uheldig for den enkelte ungdom, og bidrar til å redusere eller eliminere de samfunnsøkonomiske gevinstene ved innføringen av ordningen. Tilsvarende vil det være uheldig dersom arbeidssøkere som ellers ville kommet raskt i arbeid, låses inn i en mer varig situasjon med stønadsmottak og aktivitetskrav.

En vesentlig del av målgruppen er personer som i dagens system er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Lengre perioder på økonomisk sosialhjelp vil i seg selv kunne være begrensende for mulighetene for å komme i arbeid, jf. avsnitt 13.2. Et krav om å ha mottatt sosialhjelp for eksempel i minst 6 måneder som et vilkår for å kunne søke om deltakelse på kvalifiseringsprogrammet er derfor ikke ønskelig. Regjeringen legger opp til kriterier som er basert på en skjønnsmessig vurdering av hvem som skal få et tilbud om deltakelse, samtidig som det legges opp til at vilkår i form av ventetid og aktivitetskrav også vil være viktige mekanismer for å regulere tilstrømningen til ordningen. Utformingen av sanksjoner knyttet til brudd på vilkårene vil også ha betydning i denne sammenheng.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette betyr at de som har rett på den tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden ikke kan få programmet. Videre skal det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig med en tett og forpliktende oppfølging over noe tid for at den aktuelle personen skal ha mulighet for å kunne komme i arbeid. Arbeids- og inntektsevne er knyttet til forholdet mellom brukerens muligheter og begrensninger og arbeidslivets krav og forventninger i forhold til å utføre inntektsgivende arbeid. Inngangskriteriene vil være nært knyttet til metodikken for arbeidsevnevurdering ved NAV-kontoret.

Deltakelse på kvalifiseringsprogrammet gir rett til kvalifiseringsstønad. Med intensjon i ordningen om at det skal lønne seg å arbeide, vil det gi feil insentiv å avskjære søkerne fra å ta mindre jobber av kortvarig karakter i perioden før stønaden innvilges, jf. omtale av ventetid nedenfor.

Personer som på grunn av omfattende og sammensatte problemer ikke møter kriteriene for kvalifiseringsprogrammet ved første vurdering, vil kunne vurderes på nytt etter en innledende periode med tiltak i form av behandling, boligtiltak, opptrening m.v.

Det legges til grunn at programmet skal ha skjønnsbaserte inngangskriterier, slik det er skissert over. Alternativet ville være å stille krav til objektive fakta. Slike krav ville både kunne avskjære brukere som reelt sett har behov for tiltak og slippe inn brukere som ikke har behov (men som fyller standardvilkår). Ikke-skjønnsbaserte vilkår vil derfor regulere antallet deltakere, men ikke nødvendigvis bidra til treffsikkerhet i forhold til hvem som får tilbud om program. Skjønnsbaserte inngangsvilkår må imidlertid operasjonaliseres for å skape en ensartet forståelse av rammene for ordningen, dette gjøres eksempelvis gjennom å utdype begrepene som benyttes i inngangsvilkåret, dvs. «vesentlig», «nedsatt», «arbeids- og inntektsevne» osv. For å begrense rekrutteringen til ordningen vil «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» alene ikke være tilstrekkelig, dette vilkåret definerer kun hvem som befinner seg i en situasjon hvor avstanden til arbeid er tilstrekkelig lang. I tillegg vil vilkåret om at virkemidlene skal være «hensiktsmessige og nødvendige» vektlegges. Disse innebærer en avgrensing mot brukere som ikke har behov for, ikke er i stand til, eller ikke er motivert for aktive virkemidler som kan føre til arbeid.

13.6.3 Ventetid

Utredningen av en ny arbeidssøkerstønad inneholdt et forslag om en ventetid på tre måneder før stønad kunne tildeles. I venteperioden måtte søkeren ha stått tilmeldt Aetat. Utgangspunktet for dette forslaget var at det var viktig å få slått fast at vedkommende er reell arbeidssøker. Det ble argumentert for at ventetiden burde være av en viss lengde for å hindre at det ble for lett å komme inn i ordningen. En relativt lang ventetid vil også i sterkere grad motivere for å komme raskt tilbake i arbeid.

Det som taler mot ventetid for kvalifiseringsprogrammet er at det er viktig å komme i gang med arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig. Arbeidsevnevurderingen skal avgjøre om søkeren har behov for tiltak. Fordi både arbeidsevnevurderingen og arbeidet med å utforme et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram tar tid, vil det imidlertid uansett gå noen måneder fra søknadstidspunktet til programmet kan starte. En mulighet kunne være at søkeren ble tilkjent kvalifiseringsstønad allerede etter den første vurderingen, dersom det på dette tidspunktet blir vurdert som overveiende sannsynlig at vedkommende fyller vilkårene for å få et kvalifiseringsprogram. Dette ville vært parallelt med yrkesrettet attføring og attføringspenger. Dersom det innføres en ventetid for program og stønad, må søkeren ty til privat forsørgelse eller økonomisk sosialhjelp i venteperioden. En ev. ventetid bør ikke underbygge de uheldige sidene ved langvarige sosialhjelpskarrierer, jf. avsnitt 13.2.

Det som først og fremst taler for ventetid for kvalifiseringsprogrammet er den store usikkerheten knyttet til en skjønnsmessig vurdering av om deltakelse i programmet vil være nødvendig og hensiktsmessig. Det vil være store gråsoner hvor det er tvil om en person vil kunne klare å komme i jobb uten deltakelse i et program. Det er store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ta en person som ellers ville kommet i ordinært arbeid, inn i et relativt langvarig program. Disse kostnadene består både i ressursbruken i tiltaksapparatet og tapt produksjon som følge av at personen ikke er i arbeid.

Det legges opp til å innføre en tidsfrist for forvaltningen for å sørge for at saksbehandlingen er avsluttet og at programmet eventuelt er iverksatt. I det videre arbeidet vil Regjeringen vurdere et forslag om at det også skal kunne stilles krav om at søkeren må ha vært helt eller delvis uten arbeidstilknytning i en viss periode fra søknadstidspunktet for å kvalifisere for kvalifiseringsprogrammet.

Dersom det innføres ventetid bør det, med utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og behov, kunne fastsettes en kortere ventetid når dette vurderes som hensiktsmessig. Dette vil for eksempel være aktuelt for nylig løslatte fra fengsel og ved opphør av institusjonsopphold eller rusavvenning. Det kan også være aktuelt med overgangsordninger med kortere ventetid for de som allerede har sammenhengende sosialhjelpsmottak i lengre tid når ordningen etableres.

13.6.4 Kartlegging og avklaring

Søkeren må være tilgjengelig for vurdering av om vedkommende fyller inngangskriteriene til ordningen og av hvilke aktiviteter som skal inngå i programmet. NAV-kontoret skal sammen med andre aktuelle instanser og i nært samarbeid med søkeren utforme et kvalitetsmessig godt og individuelt tilpasset tilbud til den enkelte.

Brukere som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet bistås av NAV-kontoret gjennom det samme metodiske rammeverket som øvrige brukere av NAV-kontoret. Dette innebærer følgende oppfølgingsområder:

- *Bestilling*: Brukeren angir et behov for bistand utover ordinær arbeidssøkerbistand. Dette kan skje gjennom en direkte søknad om kvalifiseringsprogram, men vanligvis ved at det avdekkes behov for slik bistand underveis og eksempelvis der brukeren har satt fram krav om yrkesrettet attføring eller tilsvarende, men ikke fyller vilkårene for slik bistand.
- *Kartlegging*: Kartleggingen skal synliggjøre de faktorene som påvirker den enkeltes arbeids- og funksjonsevne, herunder kompetanse, erfaring, interesser, ønsker, helse, sosiale forhold, evnenivå, lese- og skriveferdigheter, arbeidsmuligheter lokalt og nasjonalt. Kartleggingen for brukere som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet vil i stor grad tilsvare den kartleggingen som er aktuell for de helserelaterte folketrygdytelsene og for langtids sosialhjelpsmottakere.
- *Arbeidsevne- og funksjonsevnevurderinger*: Brukerens reelle muligheter til å skaffe seg arbeid eller å øke sin allmenne funksjonsevne vurderes. Vurderingen er en skjønnsvurdering basert på de faktorene som er kartlagt og skjer i samråd med brukeren. Normalt vil en arbeidsevne- eller funksjonsevnevurdering metodisk kunne utføres av NAV-kontoret ved hjelp av standardiserte verktøy, men for enkelte brukere vil vurderingen også måtte skje i samråd med Arbeids- og velferdsetatens spesialenheter, eksempelvis arbeidspsykologisk rådgivning. Arbeidsevne- og funksjonsevnevurderingen danner grunnlag for det foreslåtte vilkåret om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.
- *Plan*: Det utarbeides en individuell plan i samarbeid med brukeren. Planen vil være et viktig verktøy ved utarbeidelsen av hensiktsmessige og nødvendige tiltak i et kvalifiseringsprogram.

– *Gjennomføring og evaluering*: Gjennomføring av de enkelte, planlagte tiltakene iverksettes. Det skal være avtalt når og i hvilken form oppfølging skal skje og ansvarsdeling ved iverksettelse og avslutning av tiltak. Oppfølgingen skal i tillegg til å sikre progresjon i gjennomføringen også bidra til evaluering av de enkelte tiltak og eventuell revisjon av individuell plan og kvalifiseringsprogram ved behov.

Kartleggingen må være en gjensidig prosess som bidrar til myndiggjøring av den enkelte og styrker forutsetningene for mestring og kontroll over eget liv. I mange tilfeller vil ikke kartlegging av den enkelte være tilstrekkelig for å få et realistisk grunnlag for å vurdere mulighetene for tilknytning til arbeidslivet. Avklaringstiltak kan være en egnet måte for å få bedre kjennskap til hvilke utfordringer deltakerne har på arbeidsmarkedet. Avklaringstiltak kan være arbeidsrettede tilbud hvor siktemålet dels er å gi arbeidsmarkedsopplæring, dels å trygge brukeren med henblikk på dennes deltakelse i den videre prosessen og dels å klargjøre for forvaltningen forhold ved den enkelte som lar seg iaktta/avklare gjennom et slikt tilbud. Her vil det for eksempel synliggjøres hvorvidt den enkelte møter som avtalt, om enkle oppgaver lar seg utføre – som oppsett av brukerens egen CV og utarbeiding av enkle jobbsøknader, brukerens relasjonsferdigheter og deltakelse generelt. Å identifisere den enkeltes barrierer mot arbeid er av stor betydning for at tjenesteapparatet skal kunne yte de riktige tjenestene og/eller for å kunne formidle brukere med sammensatte problemer til de rette instanser.

Utfallet av deltakelse på en slik avklaringsarena vil variere. Noen finner og får arbeid som direkte følge av dette tiltaket. For andre vil deltakelsen utgjøre første trinn i en tiltakskjede, for eksempel ved at de starter et kvalifiseringsprogram. Noen brukere vil kunne erkjenne egne begrensninger og barrierer, og i den videre prosessen med sin saksbehandler få aksept for disse i det påfølgende samarbeidet mot inkludering i arbeidslivet.

For flere brukere vil barrierer mot arbeidslivet først synliggjøres gjennom deltakelse i selve aktiviteten, det vil si etter at brukeren har startet på kvalifiseringsprogrammet. Det bør derfor være en åpning for at tiltakene i programmet kan justeres noe underveis i lys av dette.

Metodikken knyttet til avklaring/vurdering av hvilke brukere som skal få tilbud om kvalifiseringsprogram og hva programmet skal inneholde for den enkelte, må utvikles i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten, Sosial- og helsedirektoratet og kommunene ved KS Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

13.6.5 Tiltak i kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.v., ev. i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking m.v. Tiltakene og tjenestene som skal inngå i et slikt program vil kunne inkludere eksisterende tiltak i form av Arbeids- og velferdsetatens tiltak for sosialt yrkeshemmede og andre målrettede arbeidsmarkedstiltak, samt arbeidsrettede tiltak i kommunene. Bedre avklaring og en tettere kobling mellom rett og plikt for deltakeren vil kunne bidra til mer effektiv bruk av eksisterende ressurser, men det legges til grunn at det i tillegg er behov for noe økte ressurser til tiltak og tjenester.

Det er de siste årene åpnet for at frivillige organisasjoner kan få en større rolle i aktivisering og arbeidstrening av personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Frivillige organisasjoner har blant annet hatt en viktig rolle når det gjelder lavterskeltilbud. I det videre arbeidet med å utforme innholdet i kvalifiseringsprogrammet bør frivillige organisasjoner tas i betraktning, slik at de ulike aktørenes erfaringer og fortrinn kan utnyttes på en best mulig måte.

Kvalifiseringsprogrammet skal i utgangspunktet være en fulltidsaktivitet for deltakerne. Dette er tilsvarende som i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Innholdet i programmet må samtidig tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Praktiske forhold rundt utformingen av tiltakene kan tilsi at dette ikke lar seg innpasse som en fast daglig arbeidstid på 7 ½ time. Eksempelvis kan det oppstå pauser mellom ulike aktiviteter i programmet som det kan være vanskelig å fylle på en hensiktsmessig måte. Hva som skal forstås med fulltid reguleres i forskrift. For eksempel kan det kreves at aktiviteten skal utgjøre minst 5 timer alle dager. På tilsvarende måte som i introduksjonsordningen legges det opp til at egne regler basert på reglene i arbeidslivet vedrørende fravær og permisjon er regulert i en egen forskrift.

Forholdet til annen lovgivning innenfor helsesektoren m.v. kan tilsi at enkelte tjenester (behandling m.v.) eventuelt ikke inngår i vedtak

om kvalifiseringsprogram. Slike tjenester kan likevel støtte opp under programmet og inngå i individuell plan.

Bred, helhetlig og individuell tilnærming

Kunnskap om både tiltaksinnretning og målgruppen tilsier at utformingen av tiltak og virkemidler overfor målgruppen må bygge på en bred og helhetlig tilnærming til brukeren. Det er brukerens muligheter og begrensninger som må danne basis for hvordan tiltaket innrettes. Svekket helse, rusmiddelproblemer og manglende tillit, kombinert med mangelfull sosiale broer, utgjør hovedbegrensningene i forhold til muligheten for å ta ansvar for eget liv, herunder muligheter for arbeid. Aktiviserende og rehabiliterende tjenesteyting overfor målgruppen må derfor utformes helhetlig og bredt og bidra til å styrke den enkeltes sosiale inkludering med sikte på deltakelse i arbeidslivet. Brukerne må myndiggjøres gjennom involvering, motivering og ansvarliggjøring.

For flere brukere vil det være nødvendig å kunne benytte flere virkemidler samtidig, og det kan være behov for tilrettelagte og helhetlige rehabiliteringsløp der hverdagskomponenter inngår som en del av tjenesteytingen (bolig, nettverk, motivasjon og endringsarbeid). Noen brukere vil være avhengig av både medisinsk behandling, rehabilitering/ et spesialisert habiliteringstilbud for å kunne gjennomføre programmet og for å kunne fungere som yrkesaktiv med varig(e) funksjonsvansker.

Tilretteleggingen av tiltakene fordrer et tett samarbeid med aktuelle instanser. Dette kan omhandle kommunale boligsosiale tjenester eller kommunale rusmiddeltjenester, behandlingstilbud av psykisk/somatisk karakter, helsefremmende tilbud og tiltak som fysisk trening, ernæringsrettet bistand, fysioterapi og hjelpemiddelbistand, frivillige organisasjoner, arbeidsgivere, skole/utdanning, barnevern, kulturetat, div. former for opptreningsbistand som sosial trening og annen praktisk bistand og hjelp til å møte og overstige de barrierer brukeren støter på underveis i prosessen.

Rehabilitering med arbeid som mål

Behovet for rehabiliterende tiltak for brukere med sammensatte og uklare lidelser er stort. Mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har barrierer for å tiltre et arbeidsmarked, men også andre brukere av Arbeids- og velferdsetaten har opphopning av negative levekårsfaktorer og livsbetingelser. Medlemmer av folketrygdens ordninger og registrerte arbeidssøkere har i dag bedre tilgang på arbeidsrettede tiltak enn sosialhjelpsmottakere med sammensatte og uklare lidelser. Eksempelvis har Arbeids- og velferdsetaten forskjellige arbeidstreningssentra hvor flere faggrupper er tilgjengelige. Hovedsiktemålet er arbeid eller aktiv deltakelse gjennom opplæringstiltak. Arbeidsrettede rehabiliteringstiltak overfor målgruppen for kvalifiseringsprogrammet bør kunne omfatte et bredt spekter at tiltak for å redusere barrierer for å tiltre arbeidslivet inngår. Dette er eksempelvis tilgang på helsetjenester (psykisk/somatisk), botrening, personlig assistanse m.v. Flere kommuner har etablert slike arenaer.

Kommunale sysselsettingstiltak

For deltakere som befinner seg relativt langt fra arbeidsmarkedet kan det være avgjørende å skreddersy arbeidsforberedende tiltak med tett oppfølging og prøve å bygge opp under positive holdninger til arbeidet. I tillegg til en grunnleggende opplæring kommer da også et «skjult pensum» for deltakerne om eksempelvis å møte presis på jobb og ta i mot arbeidsinstrukser. For denne gruppen deltakere er det ofte nødvendig med tilgang på mer enn ett virkemiddel gjennom tiltakskjeding, hvor forutsetningen er at innsatsene overfor den enkelte tilpasses brukerens forutsetninger og behov. For personer som deltar på sysselsettingstiltak er det en forutsetning at aktiviteten defineres til å være av arbeidsforberedende karakter, slik at brukerens forventninger rettes mot egen mestring, og ikke mot arbeidsplassens krav til de ordinære ansatte. I dag er sysselsettingstiltak hovedsakelig organisert i kommunale virksomheter. De kommunalt organiserte sysselsettingstiltak kjennetegnes ved at de ofte har en lavere terskel for inntak enn de statlige og er mer fleksible i virkemiddelbruken. For mange brukere fungerer de kommunale sysselsettingstiltakene som springbrett til videre aktivisering via statlige virkemidler.

Kvalifiserende tiltak

De kvalifiserende tiltakene domineres av AMO-kurs, arbeidstrening og lærlingeplasser. AMO-kurs tilbyr nødvendig basiskompetanse eller tilleggskompetanse. Lavt utdanningsnivå og svake grunnleggende ferdigheter kan avhjelpes og slik fremme

muligheten for tilknytning til arbeidslivet for den enkelte og redusere risiko for varig utstøting. Gjennom en lærlingeplass gis den enkelte mulighet for å kombinere teori og yrkesrettet praksis.

Arbeidstrening innebærer at brukeren utplasseres i offentlige eller private bedrifter med siktemål å kunne utføre de arbeidsoppgaver stillingen innehar. Her gjelder at de krav til tilpasning den enkelte bruker møter i arbeidstreningen skal være tilnærmet like hva som gjelder for de ordinært ansatte arbeidstakere på bedriften.

Oppfølging under etablering i arbeidslivet

Oppfølging i og under etablering av et arbeidsforhold kan bidra til å stabilisere og befeste tilknytningen til arbeidslivet. De fleste brukere opplever i dag at oppfølging fra enten statlige eller kommunale tiltaksarrangører opphører når vedkommende går over i et ordinært ansettelsesforhold hos en arbeidsgiver. Flere undersøkelser peker på at oppfølging av både bruker og arbeidsgiver ved etablering av et ordinært ansettelsesforhold bidrar til at brukeren klarer å beholde jobben.

13.6.6 Kvalifiseringsstønaden

Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet gir rett til kvalifiseringsstønad. Tilbud om tiltak og tjenester bør sammen med de økonomiske ytelsene bidra til at målgruppen finner det attraktivt å delta på kvalifiseringsprogrammet. Samtidig må ordningen ikke framstå for fordelaktig sammenlignet med deltakelse i ordinært arbeidsliv eller utdanning.

Deltakelse på ordningen forutsetter omfattende aktivitetskrav som legger beslag på en betydelig del av mottakerens tid, samt at det vil være relativt tett oppfølging og kontroll av mottakerne. Dette vil begrense muligheten for misbruk av ordningen, og det trekker i retning av at kvalifiseringsstønaden ikke vil være attraktiv for personer som kan skaffe seg bedre betalt arbeid.

Betydningen av økonomiske motivasjonsfaktorer varierer mellom ulike grupper. For personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og til dels sammensatte problemer, for eksempel rusproblemer, kan et kvalifiseringsprogram med en fast stønad og plikt til aktivitet, behandling eller arbeidsprøving være et særlig egnet virkemiddel. Alternativet for disse er trolig ofte fortsatt økonomisk sosialhjelp. Innelåsingseffekter ved at personer i målgruppen trekkes mot stønaden framfor andre alternativer, for eksempel arbeid, kan derfor være av begrenset omfang for denne gruppen. Desto nærmere potensielle mottakere står arbeid eller utdanning, desto større fare er det for at en høyere og mer forutsigbar økonomisk ytelse vil ha uheldige effekter i form av redusert motivasjon for søkeaktivitet, orientering mot ytelse framfor arbeid/utdanning eller innelåsing i langvarig stønadsmottak. Dette understreker viktigheten av å sette inngangskriterier m.v. som i praksis avgrenser kretsen av mottakere av en kvalifiseringsstønad til de som inngår i målgruppen.

Ordningens formål er å lede mottakerne ut i inntektsgivende arbeid. Ordningen bør innebære en økonomisk belønning for å ha oppnådd dette målet. Dette tilsier en begrensing av stønadens størrelse sammenlignet med mulig/potensiell arbeidsinntekt for deltakerne. Det samme prinsippet gjelder også for folketrygdens inntektsrelaterte ytelser som i utgangspunktet er lavere enn tidligere inntekt. Siden personer som er i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet aldri eller over lengre tid ikke har hatt arbeidsinntekt er det vanskelig å anslå hva som kan være naturlig alternativ inntekt, men den vil trolig være relativt lav. Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde de 10 prosent lavest lønte heltidsansatte i gjennomsnitt en månedslønn på 17 500 kroner før skatt i 2004. Deltidsarbeid vil gi tilsvarende lavere inntekt. Minstelønn i henhold til tariffavtalene for en person over 18 år, uten tidligere jobb i yrket, og som ufaglært er om lag 100-110 kroner per time. Til sammenligning er nivået på studiestønad fra Lånekassen om lag 80 000 kroner skattefritt i året, hvorav 60 prosent blir gitt som lån.

Stønaden bør heller ikke settes for lavt. En fast og mer forutsigbar ytelse, både når det gjelder nivå og varighet, vil bidra til en større grad av økonomisk trygghet for deltakerne enn med økonomisk sosialhjelp. Dette vil motivere til deltakelse på kvalifiseringsprogrammet. Ytelsen bør være tilstrekkelig høy til å unngå at en høy andel av programdeltakerne vil ha behov for supplerende sosialhjelp.

Gjennomsnittlig faktisk utbetaling av sosialhjelp var i 2004 7118 kroner per måned, eller ca. 1.45 ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis, jf. avsnitt 7.4.5. Dette gjennomsnittstallet inneholder utbetalinger til personer som har sosialhjelp som en supplerende ytelse til folketrygdytelser, arbeidsinntekt m.v. Utbetalinger til personer som har sosialhjelp som eneste inntektskilde vil derfor være høyere, men det statistiske grunnlaget gir ikke grunnlag for å skille ut disse. Gjennomsnittstallet skjuler også forskjeller som skyldes ulik grad av forsørgeransvar, boutgifter m.v.

Trondheim kommune har veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp til livsopphold, boutgifter og strøm/oppvarming, jf. tabell 13.1. Trondheim kommune holder barnetrygd utenfor inntektsgrunnlaget ved utmålingen. Ev. barnetrygd kommer dermed i tillegg til satsene i tabellen. I følge disse retningslinjene ville en enslig over 25 år kunne få om lag det samme i samlet økonomisk sosialhjelp i 2005 som den foreslåtte kvalifiseringsstønaden etter skatt. Det framkommer videre at for en enslig med to barn vil kvalifiseringsstønaden være klart lavere enn det vedkommende kunne få i samlet økonomisk sosialhjelp i 2005, selv om det gis barnetillegg som ved rehabilitering og attføring, jf. nedenfor. Husholdninger med barn vil imidlertid kunne få bostøtte fra Husbanken i tillegg til kvalifiseringsstønaden, jf. nedenfor. I 2003 mottok 37 prosent av alle med økonomisk sosialhjelp slik bostøtte[10]. Evt. bostøtte kommer til fradrag ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. I 2004 utgjorde månedlig bostøtte i gjennomsnitt knapt 2100 kroner for en leid bolig i storbyene.

Regjeringen forslår at stønaden skal gjøres standardisert for alle som er stønadsberettiget og at stønadsnivået settes likt med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden, og med 2/3 av dette til personer under 25 år. Ytelsen til unge under 25 år blir dermed om lag på nivå med summen av lån og stipend fra Lånekassen. Stønaden skal skattlegges. På tilsvarende måte som i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere kan kommunene gi støtte til utgifter som påløper på grunn av tiltaksdeltakelse (reiseutgifter, utgifter til materiell og lignende).

Ved de fleste av dagens folketrygdytelser kan det gis tilleggsytelser (bostøtte, barnetillegg). For enkelte grupper, særlig for personer med lavt inntektspotensial og forsørgere, medfører disse tilleggene at det samlede nivået på inntektssikringen kan bli nær eller høyere enn mulig/potensiell arbeidsinntekt. Insentivene til å komme over i arbeid vil være tilsvarende svake. Generelt er det derfor viktig at de ulike tilleggene også tas med i vurderingen av om velferdsordningene gir uheldige økonomiske insentiver på grunn av høy kompensasjonsgrad, jf. nærmere gjennomgang i kapittel 8. Et høyt kompensasjonsnivå øker også faren for at personer som ikke er i målgruppen trekkes mot ytelsen fordi avstanden til alternativ økonomisk status (økonomisk sosialhjelp, lav arbeidsinntekt, studielån eller selvforsørgelse) blir større. Regjeringen legger til grunn at deltakerne på kvalifiseringsprogram skal kunne motta barnetillegg på linje med mottakere av den reformerte midlertidige inntektssikringen i folketrygden.

Boutgifter vil normalt utgjøre en vesentlig del av utgiftene til livsopphold for mottakerne av stønaden. Stønaden skal kunne dekke rimelige utgifter til livsopphold, herunder boutgifter. Med store variasjoner i boutgiftene over landet er det imidlertid vanskelig å dekke alle boutgifter innenfor stønaden. I dag vil mange i forslagets målgruppe være berettiget bostøtte som følge av at de enten har barn eller at de antas å ha behov for kontinuerlig sosialhjelp i minst ett år, jf forskrift om bostøtte fra den Norske Stats Husbank § 2 annet ledd.

Personer med barn vil kunne få bostøtte også når de deltar på et kvalifiseringsprogram etter de reglene som gjelder i dag. Enslige som i dag får bostøtte vil miste denne ved overgang fra sosialhjelp til kvalifiseringsprogrammet dersom deltakelse i kvalifiseringsprogrammet ikke i seg selv skal innebære at en person kommer inn personkretsen for bostøtte. For denne gruppen vil på den annen side kvalifiseringsstønaden være en fast og høyere ytelse enn hva de kan få i økonomisk sosialhjelp til livsopphold (ekskl. boutgifter). Regjeringen vil vurdere nærmere om deltakelse i programmet skal innebære at personen kommer inn i personkretsen for bostøtte.

[10] «Økonomi og levekår for ulike grupper, 2005» Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2006/3.

Tabell 13.1 Veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp i Trondheim kommune i 2005. Kroner

	Enslig over 25 år	Par med to barn (4 og 6 år)	Enslig med 2 barn (4 og 6 år)
Stønad til livsopphold	47 600	99 600	69 200
Boutgifter	49 200	84 000	84 000
Strøm/oppvarming	8 859	11 884	11 884
Sum	105 659	195 484	165 084

Kilde: Trondheim kommune

13.6.7 Avkorting mot arbeidsinntekt

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til å lede mottakerne mot inntektsgivende arbeid, samtidig som stønaden skal sikre økonomisk grunntrygghet. Dette tilsier at det bør utformes regler for inntektsprøving som innebærer at deltakerne på kvalifiseringsprogrammet har økonomiske motiver til å prøve seg i arbeidslivet gjennom deltidsarbeid. I denne sammenheng bør det tas hensyn til at stønadene er tidsbegrenset og at den enkelte på lengre sikt vil forbedre sin økonomi klart gjennom arbeidsdeltakelse, selv om gevinsten på kort sikt ikke er så stor. Muligheter til å ha inntekt ved siden av kvalifiseringsstønaden har også betydning for kompensasjonsgraden i forhold til alternativ inntekt. Blant annet kan sjenerøse avkortningsregler oppmuntre til arbeidsprøving, men samtidig føre til at personer som allerede har anledning til sporadisk arbeid kan søke seg til ordningen. Inntektsprøvingen må derfor utformes slik at den ikke fører grupper av yrkesaktive som har en arbeidsinntekt de kan leve av, inn i ordningen. Dette stiller flere krav til inntektsprøvingen:

- stønaden bør trappes jevnt ned slik at det alltid svarer seg å øke sin arbeidsinnsats
- reglene bør være enkle slik at stønadsmottakerne kan forstå dem og handle rasjonelt i forhold til dem
- trekkprosenten bør ikke være så høy at gevinsten ved å arbeide blir svært liten og ikke så lav at det fortsatt gis stønad når arbeidsinntekten er i området for vanlige arbeidsinntekter for heltidsarbeidende
- ordningen bør være enkel å administrere

Reglene om inntektsprøving for de forskjellige inntektssikringsordningene og for sosialhjelp til personer i yrkesaktiv alder er i dag utformet etter ulike prinsipper.

Økonomisk sosialhjelp er en ytelse som utmåles etter skjønn. Det er gitt retningslinjer for stønadsnivået, men retningslinjene er ikke bindende og de omfatter ikke normer for nedtrapping mot arbeidsinntekt eller andre inntekter. En slik skjønnsmessig utmåling innebærer i prinsippet at ytelsene kan reduseres krone for krone mot andre inntekter, men det finnes unntak fra en slik praksis. Generelt har mottakere av økonomisk sosialhjelp svake økonomiske motiver til å prøve seg i arbeid.

Forslaget til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad har viktige likhetspunkter med attføring og attføringspenger, ved at kriteriet for å komme innpå ordningen er knyttet til nedsatt inntektsevne. Dette tilsier at det ikke kan åpnes for ubegrenset inntektsgivende arbeid på fritiden, slik som i introduksjonsordningen. Det foreslås at stønaden på tilsvarende måte som i forslaget til reformert midlertidig inntektssikring i folketrygden, avkortes time for time basert på et meldekortsystem, jf. kapittel 12. Muligheten til å kombinere deltidsarbeid med deltakelse i programmet begrenses oppad. Kravet til annen aktivitet innenfor kvalifiseringsprogrammet reduseres slik at summen av ordinært deltidsarbeid og andre aktiviteter innenfor programmet utgjør full tid.

13.6.8 Varighet

Erfaringer fra bruk av arbeidsmarkedstiltak generelt viser at klare varighetsbegrensninger på tiltak er viktig for å stimulere til overgang til arbeid. Dette resultatet kan ikke overføres direkte til alle enkeltpersonene i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Det anses likevel viktig at kvalifiseringsprogrammet gis for en spesifisert periode, slik at de som har mulighet til det stimuleres til å gå over til arbeid. Samtidig er det vanskelig å vurdere med sikkerhet i forkant av et program hvor lang varighet som vil være hensiktsmessig. Dersom det underveis vurderes at det vil være uheldig å avbryte tiltakene på det fastlagte tidspunktet, kan det derfor fattes vedtak om nye perioder. Regjeringen foreslår at kvalifiseringsprogrammet kan gis for en periode på inntil et år om gangen, og samlet inntil to år. Ulike behov og forutsetninger blant brukerne tilsier at innenfor disse rammene bør varigheten fastsettes ut fra en individuell vurdering. I den videre konkretiseringen av forslaget vil det bli vurdert om det unntaksvis kan gis nytt tilbud om deltakelse i program ut over en samlet varighet på to år, dersom det foreligger særskilte begrunnelser. Det vil i denne sammenheng bli vurdert om det er hensiktsmessig med en karenstid og/eller et krav om at det kan dokumenteres at søkerens situasjon har endret seg slik at det er større sannsynlighet for at et nytt program skal lede fram til arbeid.

Målet med programmet er at deltakerne skal kunne komme i arbeid, og noen vil kunne lykkes i dette allerede før programmet er avsluttet. Før utløpet av en programperiode skal NAV-kontoret foreta en ny vurdering av mottakerens arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet. Mottakere som vurderes å ha behov for ytterligere tiltak, og som har gått ut den maksimale samlede varigheten på kvalifiseringsprogrammet, vurderes i forhold til det

øvrige virkemiddelapparatet som NAV-kontoret rår over. Det vil trolig fortsatt være en del som vil trenge økonomisk sosialhjelp som midlertidig livsoppholdsytelse, men dersom kvalifiseringsprogrammet fungerer etter hensikten vil antallet langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp kunne bli redusert betydelig sammenlignet med i dag.

13.6.9 Konsekvenser av brudd på vilkårene for stønaden

På samme måte som i introduksjonsordningen legges det opp til at kvalifiseringsprogrammet for den enkelte kan stanses dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, for eksempel når deltakeren har tilbud om høvelig arbeid. Vedtak om stans innebærer at deltaker ikke lenger har rett til kvalifiseringsstønad. Ved fravær fra kvalifiseringsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende.

13.6.10 Nærmere om forholdet til økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er ment som en subsidiær og midlertidig støtte i forhold til andre muligheter for å forsørge seg selv. I tillegg til å dekke behovet for et nøkternt livsopphold, er det også et viktig formål med sosialhjelpen å yte bidrag i ekstraordinære situasjoner til personer som trenger hjelpen for å kunne overvinne en vanskelig livssituasjon. Ved utmåling av stønadsbeløp skal det foretas en individuell vurdering av søkerens behov ut fra den enkeltes utgifter og inntekter. Andre aktuelle muligheter skal være forsøkt før det eventuelt ytes sosialhjelp.

Regjeringen legger til grunn at økonomisk sosialhjelp fortsatt skal være en skjønnsbasert, behovsprøvd og midlertidig kommunal ytelse. Innføringen av et kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad endrer ikke på dette.

Økonomisk sosialhjelp vil være aktuell for

- personer som er i en avklart situasjon i forhold til trygd/andre stønader, men som er i behov for supplerende sosialhjelp grunnet høye levekostnader (som bl.a. høye bokostnader)
- personer som er i en overgangsfase, og hvor det oppstår et kortvarig behov for sosialhjelp
- personer med behov for akutt økonomisk hjelp i en krisesituasjon (for eksempel ved uforutsett pengemangel i forbindelse med husbrann/tyveri og lignende)
- personer som ikke evner å følge opp behandling, tiltak og lignende eller som fortsatt ikke kommer i arbeid etter å ha gjennomført tiltak. Overfor denne gruppen er det viktig å jobbe videre med alternative aktiviserings- og inntektssikringstiltak, for å forhindre ytterligere marginalisering.

13.6.11 Lovforankring av kvalifiseringsprogrammet og stønad

Regjeringen legger avgjørende vekt på å få en lovforankring som bygger opp under Regjeringens mål om en forsterket innsats i forhold til langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp med de mulighetene for en bedre samordning som en ny arbeids- og velferdsforvaltning nå åpner for. Lovverket bør utformes slik at det ivaretar hensynet til og behovet for samordning og helhetlige tjenestetilbud, og tett samhandling mellom tjenesteytere på kommunal og statlig side. Lovverket bør også utformes med sikte på at tildeling og gjennomføring av tiltak og tjenester skjer i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper hvor brukerne må gis reell mulighet til å påvirke de vedtak som fattes. Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar sikte på å komme tilbake til disse og andre spørsmål i et høringsnotat høsten 2006 med forslag til lovbestemmelser som omfatter kommunenes ansvar for økonomisk sosialhjelp og for kvalifiseringsprogram med rett til kvalifiseringsstønad.

Spørsmålet om lovforankring må ses i lys av reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen og Bernt-utvalgets forslag (NOU 2004:18) om en samordning av den kommunale helse- og sosiallovgivningen.

13.7 Nærmere om forvaltningsansvar, finansiering og forholdet mellom stat og kommune

Det foreslås at ansvaret for ordningen blir kommunalt og at forvaltningen i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontoret. Dette innebærer i hovedsak en videreføring av kommunenes ansvar for inntektssikring og tiltak for målgruppen. Svært mange i målgruppen vil også være avhengige av annen kommunal oppfølging, noe som taler for at det er riktig også å legge ansvaret for denne ordningen i kommunene. Kommunen gis ansvaret for å tilrettlegge program og utbetale stønad til personer som deltar på programmet. Regjeringen foreslår at dette, på samme måte som

med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, gjøres ved en lovfestet kommunal plikt. Det legges opp til en lovmessig regulering av kvalifiseringsprogrammet i form av stønadsnivå, innhold, varighet, maksimal ventetid m.v. Om det skal fastsettes noe minimumsinnhold for kvalifiseringsprogrammet, og om deltakerne også skal ha en rett til dette minimumsinnholdet, må utredes nærmere i det videre lovarbeidet. Lovbestemmelsene om kvalifiseringsprogrammet kan videre utformes med sikte på å redusere mulige geografiske forskjeller i tilbudene. Store forskjeller kan blant annet komme konflikt med arbeids- og velferdsforvaltningsloven, hvor det i forarbeidene blir fremholdt at «Brukerne skal få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted, og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert i det lokale NAV-kontoret. Det samlede system skal stå til rådighet for brukeren.

Det legges opp til at kommunene får finansieringsansvaret for kvalifiseringsstønaden og kommunale tjenestetilbud knyttet til ordningen. Utgifter til statlige tiltaksplasser og tjenestetilbud finansieres av staten som i dag. Kommunene kompenseres for eventuelt økte utgifter knyttet til reformen gjennom rammebevilgninger. Kommunene ved KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon trekkes med i konsekvensutredningsarbeidet.

Kommunene vil på samme måte som i dag og basert på sosialtjenesteloven og annen gjeldende lovgivning, kunne tilby tjenester, tiltak og økonomiske ytelser ut over kvalifiseringsprogrammet ut fra en individuell vurdering av den enkeltes situasjon. Med de foreslåtte ytelsene for deltakere i kvalifiseringsprogramtet legges det imidlertid til grunn at det i de fleste tilfellene ikke vil være behov for å supplere med økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp vil fortsatt være et nedre sikkerhetsnett.

Det legges ikke opp til å lovfeste en plikt til å delta i programmet. Kommunene kan imidlertid ut fra gjeldende bestemmelser i sosialtjenesteloven kreve at den enkelte skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv, ved arbeid, trygderettigheter osv. før det tildeles økonomisk sosialhjelp. Dette vil også kunne inkludere deltakelse i et kvalifiseringsprogrammet.

14 Et forebyggende arbeidsliv

14.1 Sammenfatning og forslag

Arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid handler om å gjøre praktiske grep som fjerner negative og fremmer positive arbeidsmiljøfaktorer og sørger for at arbeidet så langt det er mulig tilpasses den enkeltes helse og øvrige forutsetninger. Dette arbeidet er helt sentralt for å forebygge den utstøting arbeidslivet er direkte eller indirekte årsak til.

Ifølge arbeidsmiljøloven er det arbeidsgiver som har hovedansvar for å drive et godt arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid. I de senere år har det vært foretatt en rekke endringer i loven med sikte på å klargjøre og til dels utvide arbeidsgiveres og arbeidstakeres plikter og oppgaver for å skape et forebyggende og inkluderende arbeidsliv, sist ved vedtakelsen av ny arbeidsmiljølov i 2005. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med virksomhetene og veilede dem slik at de følger opp sitt ansvar etter loven. Arbeidstilsynet er i ferd med å implementere en ny strategi og organisasjonsmodell som skal styrke etatens bidrag til effektiv forebygging og dermed fremme et mer inkluderende arbeidsliv.

Videreutvikling av arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeidet

Store deler av norsk arbeidsliv har opparbeidet en god standard på arbeidsmiljø og sikkerhet. Det har vært et tydelig fokus på arbeidsplassen som arena for å forebygge utstøting. Mange virksomheter har også de siste årene gjort et godt arbeid med sykefraværsoppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Imidlertid gir omfanget av utstøting fra arbeidslivet grunn til å stille spørsmål om virksomhetene i tilstrekkelig grad etterlever arbeidsmiljølovens vidtrekkende plikter mht. forebygging og tilrettelegging. Tilsvarende er det grunn til å stille spørsmål om myndighetenes oppfølging av tilretteleggingsarbeidet i virksomhetene er god nok og tilstrekkelig samordnet. Regjeringen vil se nærmere på dette. Det er et klart behov for å videreutvikle virkemidler og samarbeidsformer som ytterligere kan bidra til at arbeidsmiljølovgivningens intensjoner omsettes til praktiske tiltak i virksomhetene. Departementet vil på denne bakgrunn gjennomføre to prosjekter:

Det første prosjektet skal analysere hvordan virksomhetene i praksis følger opp sine forpliktelser. Videre skal det gi kunnskap om hvordan Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet (for petroleumssektoren) og Arbeids- og velferdsetaten hver for seg og i samarbeid, kan arbeide *mer effektivt* for å påvirke og hjelpe virksomhetene til å iverksette nødvendige tiltak for å motvirke at arbeidstakere med redusert arbeids-/funksjonsevne forlater arbeidslivet.

Departementet vil samtidig iverksette et prosjekt som skal prøve ut om en større grad av *bransjetilpasning* og *bransjeforankring* av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljøproblemer og tilretteleggingstiltak kan bidra til å forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefraværet og øke den reelle pensjoneringsalderen i bransjer med store utstøtingsproblemer.

Videreutvikling av bedriftshelsetjenesten

Bedriftshelsetjenesten har en viktig rolle som faglig rådgiver for virksomhetenes forebyggende arbeidsmiljøarbeid og tilretteleggingsoppgaver. Departementet har i samarbeid med berørte myndigheter og parter igangsatt et prosjekt der bedriftshelsetjenestens rolle, ansvar og samhandling i forhold til både primærhelsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten er et av vurderingstemaene. Prosjektet skal dessuten vurdere hvilke kriterier som skal legges til grunn for om en virksomhet skal ha plikt til å etablere bedriftshelsetjeneste, samt om det foreligger behov for eventuelle kvalitetskrav eller en godkjenningsordning.

Ny satsing på kunnskap om årsaker til sykefravær og uførhet

Forskning med ulike innfallsvinkler til sykefravær skjer i dag innenfor en rekke enkeltmiljøer og gjennom forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Det foreligger mye kunnskap om enkeltårsaker, men kunnskapsgrunnlaget om

disse årsakenes relative styrke og hvordan de virker sammen, er fortsatt for svakt. Regjeringen vil gi sykefraværsforskningen et løft gjennom å sette i gang en ny satsning. Formålet er å klarlegge viktige årsakssammenhenger og sikre forskningsbasert kunnskap om effektive virkemidler for å forebygge sykefravær og uførhet. Videre er det et mål for satsingen å legge til rette for at undervisningen i relevante utdanninger kan bli mer forskningsbasert. Den nye forskningssatsningen vil startes opp i 2007 og gå over ti år. Det er satt av 10 mill. kroner til oppstart av satsingen i statsbudsjettet 2007.

Det er et nært forhold mellom arbeidsgivers forpliktelser etter arbeidsmiljøloven og det regelverk som gjelder for sykmelding og Arbeids- og velferdsetatens oppfølging. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 10.

14.2 Dagens roller og strategi i arbeidsmiljøarbeidet

14.2.1 Innledning

Arbeidsplassen er en viktig arena for å forebygge sykefravær og utstøting. Arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid handler om å gjøre praktiske grep som fjerner negative og fremmer positive arbeidsmiljøfaktorer og sørger for at arbeidet så langt det er mulig tilpasses den enkeltes helse og øvrige forutsetninger. Arbeidsulykker og helseskadelige forhold på arbeidsplassen er medvirkende årsaker til langvarig sykefravær og uførepensjonering, jf. kapittel 3. Arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid skal bidra til å forebygge den utstøting arbeidslivet er direkte eller indirekte årsak til. Samtidig skaper det også det nødvendige grunnlaget for at arbeidet skal bli mer meningsfylt og positivt for den enkelte og således en motvekt til forhold som fører personer ut av arbeidslivet. En høy yrkesdeltakelse gir en bedre utnyttelse av våre samlede ressurser. Det kan bare oppnås om en tar vare på og legger forholdene til rette for arbeidstakere med ulike forutsetninger i arbeidslivet.

Arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver hovedansvaret for å gjennomføre et godt arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid. Arbeidsmiljømyndighetenes virkemiddelbruk, herunder blant annet tilsyn, informasjon/veiledning og samarbeid med partene, skal påvirke arbeidsgiverne til å følge opp dette ansvaret.

Arbeidsmiljømyndighetene har i de senere år hatt et særlig fokus på arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. Det har vært foretatt en rekke lovendringer i arbeidsmiljøloven i tråd med dette, både i 2003 som en oppfølging av Sandmanutvalgets innstilling (jf. NOU 2000: 27 og Ot.prp. nr. 18 (2002-2003), og i 2006 som en oppfølging av Arbeidslivslovutvalgets innstilling (jf. NOU 2004: 5, Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) og Ot. prp. nr. 24 (2005-2006)). Formålet med lovendringene har blant annet vært å tydeliggjøre, presisere og til dels utvide arbeidsgivers ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø, herunder for å forebygge sykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet. Arbeidsgiver har i dag vidtrekkende plikter på dette området. Samtidig er arbeidstakers medvirkningsplikt tydeliggjort.

Omfanget av utstøting fra arbeidslivet gir imidlertid grunnlag for å stille spørsmål ved om virksomhetene etterlever arbeidsmiljølovens vidtrekkende plikter i praksis. Tilsvarende er det grunn til å stille spørsmål ved om myndighetene har en god nok og tilstrekkelig samordnet oppfølging av tilretteleggingsarbeidet i virksomhetene.

14.2.2 Arbeidsmiljøloven

Dagens arbeidsmiljølov trådte i kraft 1. januar 2006 og avløste da lov om arbeidervern og arbeidsmiljø fra 1977. I den nye loven gjenspeiles inkluderingsperspektivet særlig i følgende endringer:

- Å bidra til en helsefremmende arbeidssituasjon og et inkluderende arbeidsliv er inntatt blant lovens uttalte formål.
- Plikt for arbeidsgiver, dvs. virksomhetens øverste leder, til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.
- Tydeliggjøring av arbeidsgivers og arbeidstakers plikter når det gjelder systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.
- Klargjøring av lovens krav vedrørende arbeidsmiljøproblemer av sosial/psykososial art.
- Sterkere rettigheter for arbeidstakerne når det gjelder informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling ved omstilling.
- Tilbakeføring av grensene for tillatt overtid til situasjonen før arbeidsmiljøloven ble endret i 2003 og reversering av adgangen til å inngå individuelle avtaler om overtid.
- Rett til fleksibel arbeidstid for alle arbeidstakere.
- Utvidelse av den periode da arbeidstakeren har vern mot å bli sagt opp på grunn av sykdom fra 6 måneder til 1 år.
- Reversering av vedtatt lovendring om utvidet adgang til midlertidig ansettelse, slik at den tidligere begrensede adgangen fortsatt skal gjelde.

Arbeidsgivers plikter

En grunnvoll i arbeidet med å forebygge sykefravær og utstøting fra arbeidslivet er de plikter som arbeidsmiljølovgivningen pålegger arbeidsgiver, dvs. arbeidsgiverens generelle plikt til å drive systematisk forebyggings- og tilretteleggingsarbeid samt plikter til individuell tilrettelegging av arbeidet og arbeidsplassen for den enkelte arbeidstaker. Arbeidsgiver skal sørge for tiltak som forhindrer at virksomhetens ansatte pådrar seg helseskader som følge av arbeidet og samtidig legge til rette for at arbeidstakere med ulike helseforutsetninger kan fortsette i arbeidet.

Loven krever at arbeidsmiljøet skal være *fullt forsvarlig*, jf. § 4-1. Arbeidsgiver har hovedansvaret for å oppfylle kravet gjennom å drive et systematisk og godt helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS). Dette gjelder også i situasjoner med omstilling/nedbemanning eller andre situasjoner som kan innebære en særlig risiko for at arbeidstakere støtes ut av arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven slår dessuten uttrykkelig fast at arbeidsgivere som ledd i HMS-arbeidet skal sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær, jf. § 3-1.

Arbeidsmiljølovens regler om individuell tilrettelegging av arbeidet kan grovt sett deles i to nivåer: Lovens § 4-2 pålegger arbeidsgiver en *generell* plikt til å legge arbeidet til rette under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger. I forhold til arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, skade, slitasje eller lignende etter at arbeidsforholdet ble etablert, har arbeidsgiver en *særskilt* plikt til å iverksette nødvendige tiltak slik at arbeidstakeren skal kunne beholde eller få et passende arbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6. Plikten til tilrettelegging gjelder uavhengig av om tilretteleggingsbehovet har sammenheng med arbeidsforholdet eller ikke, og uansett om den reduserte arbeidsevnen er midlertidig eller av mer varig karakter.

Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å beholde sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått attføring eller lignende. Eksempler på tiltak kan være:

- anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, for eksempel verktøy, maskiner osv.
- endringer av arbeidsplassen: døråpninger, terskler, installering av heis, anskaffelse av rullestolrampe, flytting av dørhåndtak, lysbrytere, tilpasset skrivebord, stol osv.
- endringer i rutiner, endringer av arbeidstid, endringer av arbeidsoppgaver, aktiv medvirkning fra andre arbeidstakere (innlesning på kassett til diktafon, avskriving etter diktafon osv).
- tiltak i forbindelse med trening, opplæring, omskolering osv.

Dersom det er aktuelt å overføre arbeidstaker til annet arbeid, skal arbeidstaker og tillitsvalgte tas med på råd før saken avgjøres. Ved vurderingen av tilretteleggingspliktens rekkevidde må arbeidstakers forhold blant annet veies opp mot virksomhetens art og størrelse samt tiltakets omfang og kostnadene ved tiltaket. Lovens formulering «så langt det er mulig» innebærer at arbeidsgiver har et vidtrekkende ansvar. Dersom arbeidsgiver likevel finner at tilrettelegging ikke er mulig, skal det dokumenteres at relevante alternativer er vurdert og eventuelt forsøkt gjennomført.

Arbeidsgiver skal i samråd med sykmeldte arbeidstakere utarbeide oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplanen skal starte så tidlig som mulig og senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i åtte uker.

Arbeidstaker har i henhold til § 15-8 et særskilt vern mot oppsigelse på grunn av sykdomsfravær i de første 12 måneder etter at arbeidsuførheten inntrådte.

Arbeidsmiljøloven pålegger også arbeidsgiveren visse plikter som skal sikre at arbeidssøkere med funksjonshemming skal kunne arbeide i virksomheten. Arbeidsmiljøloven § 4-1 (4) stiller et generelt krav om at atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. så langt det er mulig og rimelig skal være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med funksjonshemming skal kunne arbeide i virksomheten. Arbeidsgivere har i tillegg et ansvar for å hindre diskriminering i arbeidslivet. Arbeidsgivere som unnlater å ansette en søker på grunn av for eksempel vedkommendes funksjonshemming, alder, seksuelle orientering, etnisitet eller kjønn kan gjøre seg skyldig i ulovlig diskriminering, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1, diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven §§ 2 og 4. Vernet gjelder direkte diskriminering, indirekte diskriminering og diskriminering i form av trakassering både ved ansettelse, under arbeidets gang og ved opphør av arbeidsforhold. Arbeidsmiljøloven § 13-5 pålegger videre arbeidsgivere en

plikt til å iverksette nødvendige tiltak slik at arbeidstaker med funksjonshemming skal kunne få eller beholde arbeid. Dette gjelder likevel ikke hvis tiltakene innebærer en uforholdsmessig stor byrde for arbeidsgiver.

Arbeidstakers plikter

Arbeidstaker skal generelt medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3. Arbeidstaker har dessuten en særskilt fastsatt plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner, jf. § 2-3 annet ledd bokstav f. Plikten innebærer blant annet at arbeidstaker må gi arbeidsgiver opplysninger om sin funksjonsevne.

14.2.3 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets rolle og oppgaver

Arbeidstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at virksomhetene følger opp sine plikter etter arbeidsmiljøloven. Etatens overordende mål er å bidra til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, med trygge tilsettingsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte.

Etatens hovedstrategi er å medvirke aktivt til at virksomhetene *selv* driver et systematisk forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Hovedvirkemidlet er tilsyn. Dette gjennomføres primært som kontroller ute i virksomhetene og med påfølgende bruk av reaksjoner der det avdekkes alvorlig mangler i forhold til regelverket. Utover tradisjonell inspeksjonsvirksomhet, gjennomfører Arbeidstilsynet dessuten en rekke påvirkningstiltak, som for eksempel generell veiledning og informasjon eller bransjevise kampanjer og prosjekter.

For å oppnå best mulig effekter i det forebyggende arbeidet, gjennomfører Arbeidstilsynet risikobasert tilsyn. Med begrensede ressurser er det viktig å prioritere de bransjer og virksomheter hvor risikoen for helseskader og ulykker er størst. I de senere år har tilsynet i sine risikovurderinger og prioriteringer hatt et særlig fokus på arbeidsforhold som er viktige årsaker til utstøting.

Arbeidstilsynets oppfølging av arbeidsgivers arbeid med sykefravær og utstøting skjer innenfor den ordinære tilsynsstrategien og med virksomhetens plikt til systematisk HMS-arbeid som utgangspunkt. Etaten påser at virksomhetene, som ledd i arbeidsmiljøarbeidet, har innarbeidet rutiner og aktiviteter for systematisk sykefraværsoppfølgning og utarbeidelse av oppfølgningsplaner for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Overfor virksomheter som ikke viser vilje til å følge opp dette ansvaret iverksetter tilsynet reaksjoner slik som pålegg, tvangsmulkt og eventuelt stansing. I saker som reiser spørsmål om arbeidsgiver har fulgt opp arbeidsmiljølovens tilretteleggingskrav i forhold til en konkret arbeidstaker, har etaten hovedsakelig sett det som sin oppgave å påse at virksomheten er klar over sine plikter og vurderer relevante tilretteleggingsmuligheter.

For øvrig bidrar Arbeidstilsynet gjennom sin byggesaksbehandling (jf. arbeidsmiljøloven § 18-9) til at bygg blir oppført med god fysisk tilgjengelighet slik at arbeidstakere med funksjonshemming kan arbeide der.

Arbeidstilsynets nye strategi og organisasjon

Arbeidstilsynet etablerer nå en ny strategi og organisasjonsmodell som skal styrke etatens bidrag til effektiv forebygging og dermed til arbeidet for et inkluderende arbeidsliv.

Holdnings- og atferdsendring krever sterk og synlig innsats over tid. En større grad av prioritering og fokusering av etatens innsats er derfor et hovedpunkt i Arbeidstilsynets nye strategi. Etaten skal videre i enda sterkere grad konsentrere sin innsats om de arbeidsmiljøforholdene som vurderes som de viktigste når det gjelder å forebygge utstøting fra arbeidslivet, det vil si forhold på arbeidsplassen som fører til psykisk helseskade, helseskadelige ergonomiske forhold, helseskadelig kjemisk og biologisk påvirkning samt alvorlig ulykkesrisiko. Innenfor hver av disse fire prioriterte arbeidsmiljøfaktorene skal noen hovedmålgrupper (f. eks. visse bransjer eller yrker) prioriteres og følges mer konsentrert over flere år. Utvelgelsen av målgrupper skjer på bakgrunn av en risikovurdering der blant annet tall for sykefravær, uførepensjonering, arbeidsskader og yrkessykdommer inngår. Prioriteringen av tilsynsressurser til sentralstyrte og landsdekkende kampanjer for eksempel Rett hjem-kampanjen i hjemmetjenesten og God vakt-kampanjen i sykehussektoren, er et utslag av denne strategien. I tilsynsvirksomheten skal etaten også ha et sterkere fokus på bakenforliggende organisatoriske forhold som kan forårsake eller forsterke negative

arbeidsmiljøforhold, for dermed å kunne fremme grunnleggende og varige forbedringer i virksomhetene. Organiseringen i nasjonale, større og mer langsiktige satsinger og kampanjer gir også et bedre grunnlag for å vurdere og dokumentere hvilke resultater etaten oppnår gjennom sin tilsynsvirksomhet.

Et annet mål for fornyelsen av Arbeidstilsynet er å styrke den utadrettede tilsynsvirksomheten både kvalitativt og i omfang. Gjennom etablering av 7 regioner til erstatning for 11 tidligere distrikter er det lagt til rette for videreutvikling og samling av ressurser i større tilsynskontor med bredere faglig kompetanse og bemanning. Om lag halvparten av personalressursene overføres fra direktoratet til operativ tilsynsvirksomhet i regionene. Arbeidet i direktoratet rendyrkes og konsentreres om oppgaver av overordnet strategisk og styringsmessig art. Den nye organisasjonen gir et langt bedre grunnlag for en samlet strategi og effektiv utnyttelse av etatens kompetanse og erfaringer.

Arbeidslivet preges i dag av utfordringer knyttet til mer komplekse organisatoriske/psykososiale forhold som i mindre grad enn de fysiske, er egnet for tradisjonell lovregulering, og som det kreves mer tid og arbeid å føre tilsyn med. Arbeidstilsynet når bare ca. 8 % av landets ca. 240 000 virksomheter (inklusive 60 000 enheter i landbruket) med tilsynsbesøk hvert år. Den nye strategien innebærer derfor også utvikling og forbedring av Arbeidstilsynets innsats som *veiviser* gjennom utvikling av lett tilgjengelig informasjon om risikoforhold, årsakssammenheng og regelverk samt formidling av god praksis. Etatens bidrag som *premissgiver* for utviklingen på arbeidsmiljøområdet, gjennom kunnskap, dokumentasjon analyser og gode faglige og strategiske innspill, blant annet til overordnet myndighet, skal også økes betydelig. Det er på denne bakgrunn etablert en egen avdeling for dokumentasjon og analyse i Direktoratet for arbeidstilsynet. Det nyetablerte Nasjonale overvåkingssystem for arbeidsmiljø og arbeidshelse (NOA) skal også være en sentral støttespiller for å bedre Arbeidstilsynets kunnskaps- og dokumentasjonsgrunnlag og bidra til at etatens arbeid målrettes, jf. her pkt. 14.4.1.

14.2.4 Petroleumstilsynet

Petroleumstilsynet har myndighetsansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på sokkelen samt på nærmere definerte petroleumsanlegg på land. Etatens virksomhet skal reflektere en balansert avveining mellom storulykketilsyn og arbeidstilsyn. I forhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om HMS-krav, systematisk HMS-arbeid og sykefraværsoppfølging/tilrettelegging har Petroleumstilsynet tilsvarende ansvar som Arbeidstilsynet.

Mange av arbeidstakerne på sokkelen har arbeid som medfører relativt store belastninger – i form av konsentrerte arbeidsperioder, skiftrotasjoner og eksponering for fysiske arbeidsmiljøfaktorer. Samtidig er gjennomsnittsalderen høy og fortsetter å øke.

Petroleumstilsynet satser på en helhetlig forebygging av utstøting gjennom tydeliggjøring og oppfølging av forskriftskrav til arbeidsmiljø, tilrettelegging av arbeid og restitusjonsforhold, styring av endringsprosesser og oppfølging av arbeidsbetinget sykdom. Petroleumstilsynet legger videre stor vekt på å initiere og delta i samarbeidsprosjekter med partene for på denne måten å legge press på dem om sammen å tenke nytt for å finne løsninger.

Petroleumstilsynets arbeid er for øvrig nærmere beskrevet i Stortingsmelding nr. 12 (2005-2006) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

14.3 Videreutvikling av arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeidet

14.3.1 Utfordringer

Store deler av norsk arbeidsliv har opparbeidet en god standard på arbeidsmiljø og sikkerhet. Det har vært et tydelig fokus på arbeidsplassen som arena for å forebygge utstøting. Mange virksomheter har også de siste årene gjort et godt arbeid med sykefraværsoppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Imidlertid gir omfanget av utstøting fra arbeidslivet grunn til å stille spørsmål om virksomhetene i tilstrekkelig grad etterlever arbeidsmiljølovens vidtrekkende plikter mht. forebygging og tilrettelegging. Tilsvarende er det grunn til å stille spørsmål om myndighetenes oppfølging av tilretteleggingsarbeidet i virksomhetene er god nok og tilstrekkelig samordnet. Regjeringen ser på denne bakgrunn behov for å arbeide videre med både å kartlegge virksomhetenes praksis i forhold til oppfølging av tilretteleggingsansvaret og myndighetenes samlede innsats på dette feltet. Videre mener Regjeringen det er et klart behov for å videreutvikle virkemidler og samarbeidsformer

som ytterligere kan bidra til at arbeidsmiljølovgivningens intensjoner omsettes til praktiske tiltak i virksomhetene.

14.3.2 Samhandlingsprosjektet – mer effektiv og samordnet oppfølging av virksomhetenes tilretteleggingsansvar

Kartlegging av klientforløp som ender med innvilgelse av uførepensjon viser at de aller fleste av disse forløpene startet med mottak av sykepenger. Dette betyr at svært mange av de nye uførepensjonistene i utgangspunktet hadde et arbeidsforhold, men at de så mistet dette helt eller delvis på grunn av sykdom, skade e.l. Samtidig er det godt dokumentert at sannsynligheten for å miste relasjonen til arbeidslivet og bli varig trygdet er større jo lengre tid den enkelte er ute av arbeid.

Arbeidsgiver har i henhold til arbeidsmiljøloven et vidtrekkende oppfølgings- og tilretteleggingsansvar. På myndighetssiden har både tilsynsmyndighetene v/Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten funksjoner og oppgaver knyttet til å forebygge og forhindre sykefravær og utstøting. Etatene har og skal ha forskjellige roller og hovedvirkemidler og forskjellig omfang og tyngdepunkt for sine respektive kompetanse- og arbeidsområder. De vil for eksempel også ha forskjellig tilfang av informasjon, type kunnskap om virksomhetene, den enkelte arbeidstaker mv. Det er imidlertid viktig at myndighetenes samlede virkemidler og innsats på dette feltet fungerer mest mulig samordnet og optimalt.

Dette er bakgrunnen for at myndighetene har iverksatt et prosjekt der målsettingen er å fremskaffe en grundig analyse dels om hvordan virksomhetene i praksis følger opp sine forpliktelser og dels om hvordan Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten hver for seg og i samarbeid kan arbeide *mer effektivt,* for å påvirke virksomhetene slik at en kan motvirke at arbeidstakere som får sin arbeids-/funksjonsevne redusert, forlater arbeidslivet. Viktige spørsmål er hvordan dagens samlede virkemidler på dette området fungerer og om andre virkemidler kan ha en bedre effekt. Videre skal prosjektet avklare hvilke roller og kompetanse de enkelte myndigheter per i dag har i forhold til virksomhetenes sykefraværs- og tilretteleggingsarbeid, og eventuelt tilrå mer hensiktsmessige former for ansvars- og arbeidsdeling og samarbeidsformer. Prosjektgruppen, som består av representanter for Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten, skal framlegge en samlet sluttrapport i løpet av 2007. Prosjektet er nedfelt i IA-avtalen og departementet vil holde partene i arbeidslivet orientert om status for prosjektet.

14.3.3 Bransjeprosjektet – utprøving av bransjetilpassede og bransjeforankrede tiltak

Arbeidsgiver har ansvaret for et forsvarlig arbeidsmiljø og bør dermed være den som, sammen med sine arbeidstakere, best vet hvilke tiltak som må iverksettes for å få til et arbeidsliv som reduserer sykefravær og uføretrygding. Erfaring fra offshorebransjen viser at der hvor bransjen og myndighetene fokuserer på felles områder, skapes det resultater. Departementet vil derfor prøve ut om en større grad av *bransjetilpasning* og *bransjeforankring* av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljø- og tilretteleggingstiltak kan forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefraværet og øke den reelle pensjoneringsalderen i bransjer med store utstøtingsproblemer.

Det skal derfor igangsettes et prosjekt i to utvalgte bransjer der arbeidslivspartene på bransjenivå deltar sammen med Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten. Første fase i prosjektet består i at deltakerne sammen skal vurdere hvilke utfordringer bransjen har når det gjelder arbeidstakernes arbeidsmiljø og tilretteleggingsbehov og hvilke konkrete strategier/ tiltak som bør prioriteres og iverksettes henholdsvis fra virksomhetenes og myndighetenes side for å møte disse utfordringene. Annen fase består i at alle deltakere i prosjektet bidrar til at disse skreddersydde strategier og tiltak blir prøvd ut i praksis.

Prosjektet skal søke å utvikle konkrete strategier og tiltak som *effektivt* forebygger helseskader og utstøting i disse bransjer og derved bidra til erfaring og kunnskap. Dette vil videre kunne bidra til utvikling av en fruktbar samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Deltakelse fra bransjeaktører er viktig fordi det er virksomhetene/ bransjene selv som best kan vurdere hvilke konkrete strategier og tiltak som kan være effektive. Deres deltakelse kan videre bidra til å gi de foreslåtte tiltakene troverdighet både hos arbeidsgiverne og arbeidstakerne og må forventes å gi ytterligere påvirkningsmuligheter overfor bransjen.

Fra 1. kvartal 2005 til 1. kvartal 2006 har sykefraværet steget i de fleste næringer. Departementet ser det som spesielt bekymringsfullt at syke-

fraværet er høyt og økende i visse deler av offentlig sektor, spesielt helse- og omsorgssektoren. Helse- og omsorgstjenestene skiller seg ut med den sterkeste veksten, og sykefraværet ligger på et høyt nivå. Dette er arbeidsplasser som sysselsetter spesielt mange kvinner, og hvor muskel/skjelettlidelser er utbredt både blant forholdsvis unge, men ikke minst blant de noe eldre arbeidstakerne. Innenfor helse- og omsorgssektoren står vi således overfor spesielt store utfordringer når det gjelder aktivt tilretteleggings- og rehabiliteringsarbeid. Arbeidstilsynet har nylig vært inne i denne sektoren gjennom kampanjene «God vakt» og «Rett Hjem», og har således opparbeidet kunnskap om sektoren og de arbeidsmiljøutfordringer som foreligger. Myndighetene ønsker derfor for sin del at denne sektoren bør være den ene av de to utvalgte bransjene/sektorene. Den endelige utvelgelsen av bransjer overlates imidlertid til de samarbeidende parter i prosjektet.

Arbeidstilsynet forutsettes å ha prosjektansvaret og prosjektet forankres i Arbeidstilsynets partsammensatte fagråd som i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten skal stå for den konkrete utvelgelse av bransjer og ha ansvar for gjennomføringen av prosjektet. Selve prosjektarbeidet planlegges høsten/vinteren 2006 og starter opp i 2007. Fase 1 av prosjektet skal resultere i konkrete forslag til tiltak samt utredning av et eventuelt behov for tiltaksmidler.

Regjeringen vil følge opp saken videre i forbindelse med revidert budsjett for 2007 eller statsbudsjettet for 2008.

14.3.4 Videreutvikling og styrking av bedriftshelsetjenesten

I henhold til arbeidsmiljøloven § 3-3 skal virksomhetene knytte til seg bedriftshelsetjeneste dersom risikoforholdene tilsier det. Bedriftshelsetjenesten er et arbeidsmiljøtiltak som skal bistå virksomhetene i det forebyggende arbeidet. Det er også en definert oppgave å bidra til å tilrettelegge arbeidet for den enkelte, og bistå med bedriftsintern attføring.

Bransjeforskriften om bedriftshelsetjeneste regulerer hvilke bransjer som er forpliktet til å ha bedriftshelsetjeneste uten at det skal foretas en nærmere vurdering. Det har vært reist kritikk mot forskriften fordi bransjer som av mange anses svært belastende ikke er tatt med i forskriften, herunder helse-, pleie- og omsorgssektoren. Arbeidslivslovutvalget, jf. innstilling NOU 2004: 5, og flere høringsinstanser til denne anbefaler derfor at gjeldende bransjeforskrift revideres.

Et samlet Arbeidslivslovutvalg mente at bedriftshelsetjenestens basisoppgaver bør være som i dag, med hovedvekt på forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Utvalget pekte også på at bedriftshelsetjenesten i økende grad bør være en viktig ressurs i virksomhetens arbeid med tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte. Utvalget mente derfor at det bør vurderes et nærmere samarbeid mellom virksomheten/bedriftshelsetjenesten og kommunehelsetjenesten/fastlegen. Honorar for bedriftshelsetjenestens arbeid med oppfølging og tilrettelegging i forhold til sykmeldte og arbeidssøkere med redusert funksjonsevne i IA-bedrifter er ett av de aktive virkemidlene innenfor IA-avtalen.

I kommunalkomiteens innstilling til Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), jf. Innst.O nr. 100 (2004-2005), bad komiteen departementet om å arbeide videre med tiltak for å styrke kvaliteten på bedriftshelsetjenesten, og herunder vurdere godkjenningsordninger eller ytterligere kvalitetskrav.

Spørsmålene om hva som skal være bedriftshelsetjenestens rolle og ansvar, hvem plikten skal rette seg mot, hva som vil bli de største faglige utfordringene, samt behovet for å styrke kvaliteten på bedriftshelsetjenesten gjennom eventuelle kvalitetskrav eller en godkjenningsordning, henger tett sammen. Departementet har på denne bakgrunn igangsatt et prosjekt som skal vurdere:

- bedriftshelsetjenestens rolle og ansvar, herunder også mulighetene for et nærmere samarbeid mellom bedriftshelsetjenesten og primærhelsetjenesten/fastlegen samt avgrensning av bedriftshelsetjenestens rolle og oppgaver i IA-arbeidet i forhold til arbeidslivssentrenes ansvar.
- utbyggingskrav, herunder blant annet en vurdering av hvilke kriterier som skal legges til grunn for om en virksomhet skal ha plikt til å etablere bedriftshelsetjeneste, om kravene fremdeles bør rettes mot konkrete bransjer og hvilke bransjer som eventuelt skal omfattes, samt om kravene kan utformes mer med utgangspunkt i kunnskap om «gjennomgående» risikoforhold.
- behov for eventuelle kvalitetskrav eller godkjenningsordning.

Prosjektet gjennomføres i samarbeid med berørte myndigheter og parter, og skal sluttføres høsten 2007.

14.4 Kunnskapsbehov og kunnskapsutvikling på arbeidslivs- og arbeidsmiljøområdet

14.4.1 Pågående arbeid med å forbedre kunnskapsgrunnlaget på arbeidsmiljøområdet

Dårlig arbeidsmiljø og helsekonsekvenser av arbeidsmiljøbelastninger er en medvirkende årsak til ustøting fra arbeidslivet, jf. omtale i kap. 3. Det er imidlertid stort behov for bedre dokumentasjon både av omfanget og av de arbeidsrelaterte årsakene til sykefravær og tap av arbeid, og effekten myndighetenes regelverk og tiltak har slik at en bedre kan målrette virkemidlene i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. For å kunne trekke slutninger om årsakssammenhenger, og således legge grunnlag for forbyggende tiltak, må det i større grad legges til rette både for å systematisere eksisterende data og dokumentasjon og for langsiktig forskning om hva som fremmer gode arbeidsplasser og hva som er årsakene til fravær og utstøting.

Det er iverksatt ulike tiltak som vil bidra til å bedre kunnskapsgrunnlaget på arbeidsmiljøområdet. I regi av Norges Forskningsråd gjennomføres blant annet programmer for Arbeidslivsforskning og Helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren. Det er også under oppbygging et Nasjonalt overvåkingssystem for arbeidsmiljø og arbeidshelse (NOA). NOA er etablert som en egen avdeling ved Statens arbeidsmiljøinstitutt fra januar 2006. Overvåkingsenheten har som oppgave å framskaffe og forbedre relevante data og informasjon på arbeidsmiljøområdet, samt gjøre den tilgjengelig for aktuelle brukere. NOA skal bygge sine fremstillinger på eksisterende registerdata og andre utvalgte sentrale dokumentasjonskilder, og skal bl.a. fremlegge årlige rapporter om arbeidsmiljøutviklingen i Norge. Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet vil være viktige samarbeidspartnere for NOA når det gjelder levering av data og videreutvikling av dokumentasjonskilder. Myndighetene arbeider aktivt med å forbedre eksisterende datakilder. Blant annet investeres det i en utvidelse av SSB's levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø, slik at det blir mulig å detaljere opplysninger om næring/yrke og unngå kjønnsblandete data.

I 2007 skal SSB gjennomføre en tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) om yrkesskader og yrkessykdommer. Dette gjøres i regi av EUs statistikkbyrå, Eurostat. Tilleggsundersøkelsen skal gjennomføres i alle fire kvartaler, slik at hele det norske bruttoutvalget for AKU (24 000 personer) vil ha mottatt tilleggsspørsmålene innen utgangen av 2007. For å få data som kan indikere sammenheng mellom arbeidsmiljø og utstøting fra arbeidslivet, er det også et sterkt ønske om at yrke benyttes som variabel knyttet til sykefraværs- og uføredata og -registre. Som følge av at kommunal- og fylkekommunal sektor og helseforetakene benytter et annet kodeverk enn statlig og privat sektor, mangler det i dag yrkesopplysninger for ca. 30 pst. av arbeidsforholdene. Det arbeides med et program for å «oversette» kommunale koder til statlige, slik at de blir sammenlignbare. Dette arbeidet vil prioriteres høyt, slik at man får et bedre datagrunnlag for å vurdere sammenhenger mellom arbeid og helse og utstøting knyttet til yrker i hele arbeidslivet.

14.4.2 Ny satsing på kunnskap om årsaker til sykefravær og uførhet og utstøting

Forskning med ulike innfallsvinkler til sykefravær skjer i dag innenfor en rekke enkeltmiljøer og forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Det foreligger mye kunnskap om enkeltårsaker, men kunnskapsgrunnlaget om disse årsakenes relative styrke og hvordan de virker sammen er fortsatt for svakt. Eksisterende programmer og satsninger har i for liten utstrekning lykkes i å få til større forskningsprosjekter som forener forskningsmiljøer med ulike faglige perspektiver. Regjeringen vil gi sykefraværsforskningen et løft gjennom å sette i gang en ny satsing. Dette er en oppfølging av Soria Moria erklæringen. En vil stimulere til mer forskningssamarbeid på tvers av eksisterende faggrenser. Formålet er å klarlegge de vesentlige årsakssammenhenger og sikre forskningsbasert kunnskap om effektive virkemidler for å forebygge sykefravær og uførhet.

Flere studietilbud utdanner kandidater som i sin senere yrkespraksis vil arbeide med mennesker som av helsemessige årsaker har problemer på arbeidsmarkedet. For å styrke kunnskapsgrunnlaget for deres senere yrkespraksis bør undervisningstilbudet på disse områdene gjøres mer forskningsbasert og knyttes opp til samfunnsrelevante temaer som sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. En ny forskningssatsing på dette området bør legge til rette for å styrke undervisningstilbudet i relevante studieretninger.

Den nye forskningssatsingen vil startes opp i

2007 og gå over ti år. Formålet med satsingen er oppsummert:

- Å bidra til et mer helhetlig og forsterket kunnskapsgrunnlag om årsakene til sykefravær, uførhet og utstøting fra arbeidslivet.
- Å sikre forskningsbasert kunnskap om effektive virkemidler for å forebygge sykefravær og uførhet og for å nå regjeringens mål om et inkluderende arbeidsliv.
- Å bidra til at undervisningsvirksomheten i relevante utdanninger blir mer forskningsbasert.

Regjeringen vil gjennomføre satsingen i regi av Norges forskningsråd og bygge videre på de miljøer som i dag har kompetanse om sykefravær og uførhet. Regjeringen ser denne satsingen som en oppfølging av tidligere forskningsinnsatser på området «arbeid og helse». Det er foreslått 10 mill. kroner til oppstart av satsingen i statsbudsjettet 2007.

14.4.3 Arbeidslivet som rusbruksgenererende arena

Tiltak knyttet til å fjerne alkohol fra selve arbeidssituasjonen stod sentralt i etterkrigstiden, og alkoholbruk er nå så godt som borte her. Derimot ser det ut til at en økende del av alkoholforbruket skjer i samvær med kolleger, i såkalte gråsoner mellom arbeid og fritid. Dette er med på å øke totalforbruket, noe som igjen har betydning for rekrutteringen til risikogruppene. Det er også en del oppmerksomhet rundt det forhold at kvinner ser ut til å drikke tilnærmet like mye som mennene i disse sammenhengene. Som kjent er risikotersklene for alkoholbruk for kvinner vel 30 prosent lavere enn for menn.

Rogalandsforskning (nå IRIS) har i flere prosjekter satt fokus på dette. Det legges blant annet til grunn[1] at 40 pst. av alkoholforbruket til norske arbeidstakere skjer i en eller annen tilknytning til arbeidslivet. Videre pekes det på[2] at mens alkoholbruk i arbeidslivets gråsoner tidligere har vært forbeholdt enkelte grupper arbeidstakere, er denne type alkoholbruk nå mer utbredt. Det er positivt at det er en økende faglig oppmerksomhet rettet mot disse forholdene. Her er det behov for mer kunnskap, og forskning på dette feltet bør stimuleres.

AKAN er den sentrale aktøren for å bringe tiltak knyttet til rus inn på arbeidsplasser. En evaluering[3] viser at AKAN er god på intervensjoner i forhold til arbeidstakere med allerede utviklede rusmiddelproblemer, men at forebyggingsarbeidet er vanskelig å implementere på den enkelte arbeidsplass. Rogalandsforskning peker på at rusbruk i arbeidslivets gråsoner i stor grad er avhengig av kulturen på den enkelte arbeidsplass. Derfor vil det være viktig å stimulere til at AKAN kan utvide sitt engasjement til flere arbeidsplasser. Dette kan bidra til å forhindre rusmiddelproblemer, som igjen kan bidra til å forhindre utstøting fra arbeidslivet.

ILO har i de senere år igangsatt et forholdsvis omfattende forebyggende rusarbeid etter at de tidligere har vært konsentrert om rådgivning i fht. veiledning og behandling for rusavhengige arbeidsgivere.

---

[1] Lie, T og Nesvåg, S: Rusmiddelbruk blant ansatte, Rapport RF-2001/068, Rogalandsforskning 2001.
[2] Nesvåg, S: Alkoholkulturer i norsk arbeidsliv, Rapport RF-2004/295, Rogalandsforskning 2005.
[3] Frøyland, Grimsmo og Sørensen: Evaluering av AKAN – Rusmiddelforebygging i norsk arbeidsliv, Rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet 2005.

15 Konsekvenser for enkeltmennesker, samfunn, offentlig økonomi og forvaltning

15.1 Innledning og sammenfatning

Hovedgrepene i denne meldingen er følgende:

- Velferdskontrakter brukes som gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker.
- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn i arbeid og heve tersklene ut av arbeidslivet, herunder tilpassede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og for innvandrere.
- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene kan nyttes best mulig ut fra den enkeltes behov og ressurser med sikte på å komme i arbeid.
- En ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra støndsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.
- Et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden.

Regjeringen legger gjennom de forslagene som er omtalt i kapitlene 10-14 grunnlaget for å inkludere flere av de som i dag står utenfor arbeidslivet i inntektsgivende arbeid. Gevinsten både for den enkelte og for samfunnet vil avhenge av hvor mange flere som kommer i arbeid, og hvor mange flere år de blir i arbeid. Selv beskjedne endringer vil gi store gevinster. Regjeringens ambisjon er at endringene skal gi store effekter, og bidra til å virkeliggjøre Regjeringens politiske ambisjoner om hjelp til selvhjelp, et inkluderende samfunn, fortsatt vekst i levestandarden og bærekraftige offentlige finanser.

Regjeringens forslag om å utvikle arbeidsmarkedsopplæringen i mer praksisnær retning, sammen med utvidet adgang til kjøp av oppfølgingstjenester, vil bidra til å styrke mulighetene til å realisere Soria Moria-erklæringens løfte om en oppfølgingsgaranti for unge arbeidssøkere i alderen 20-24 år. Disse tiltakene sammen med blant annet bruk av langvarig lønnstilskudd vil også bidra til å dekke tiltaksbehovet for langtidsarbeidssøkere, i tråd med målene i Soria-Moria-erklæringen.

Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av forslagene i meldingen. Det skyldes at det foreslås endringer som omfatter en rekke virkemidler samtidig og at konsekvensene i form av resultater og måloppnåelse først vil kunne komme noe fram i tid. Usikkerheten knyttet til de samlede virkningene blir derved stor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil prioritere resultatoppfølging og analyser av tiltakene som foreslås i denne meldingen.

Virkninger for enkeltmennesker

Hovedgrepene og tiltakene i meldingen er alle rettet mot at flere mennesker i utkanten av arbeidsmarkedet skal komme i arbeid, og få bedre fotfeste i arbeidslivet. Samlet stønadstid, ventetid osv. vil kunne bli betydelig kortere. Regneeksempler illustrerer at 5 år lengre i arbeid kan bidra til å øke livsinntekten for et individ med ca ½ million kroner, regnet i nåverdi. I tillegg kommer personlige og velferdsmessige effekter av å være i arbeidsfellesskapet og forsørge seg ved eget arbeid.

Stønadssystemet for de som ser midlertidig ute av arbeid vil bli enklere og mer forutsigbart. Inngangsvilkår og kompensasjonsnivå vil ikke bli endret. Det vil være enkelte virkninger knyttet til omlegging av barnetilleggene. Siden disse endringene ikke forutsettes å omfatte de som allerede har vedtak om ytelse, vil ingen påvirkes direkte av disse endringene.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad gir nye muligheter til personer som i dag ikke omfattes av klart definerte oppfølgingsregimer. De foreløpige erfaringene fra innføringen av introduksjonsprogrammet for inn-

vandere er positive. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er en helt annen, men det er grunn til å tro at også mange fra denne gruppen kan inkluderes i arbeidslivet som følge av programmet.

Virkninger for samfunnet

Det er vanskelig, eller umulig, å anslå hvor mange flere som vil kunne komme i arbeid som følge av Regjeringens forslag. Andelen i yrkesaktiv alder som er utenfor arbeidslivet og mottar offentlig inntektssikring er høyt i Norge i forhold til andre land. Det kan si noe om potensialet.

Regneeksempler illustrerer at for eksempel 3.000 flere personer i arbeid i 5 år kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst på om lag 3,3 milliarder kroner. Dersom antall uførepensjonister reduseres med 10 prosent, anslås det på lang sikt å tilsvare opp mot 20 milliarder kroner, eller om lag 3 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet.

Regneeksemplet over andel uførepensjonister i arbeid illutrerer at selv relativt moderate ambisjoner i forhold til økt yrkesdeltakelse kan gi store gevinster for samfunnet. Muligheten for å lykkes vil ikke bare avhenge av oppfølgingen av den enkelte, men av utviklingen i arbeidslivet generelt. I en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft er mulighetene for å inkludere nye grupper i arbeidslivet større enn i en situasjon med større ledighet i økonomien.

Virkninger for offentlig økonomi

På kort sikt anslås de samlede «investeringsutgiftene» på usikkert grunnlag opp mot om lag 1.300 millioner kroner per år som følge av de tiltak som omtales i meldingen. Mesteparten knytter seg til det varslede nye kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden.

På lengre sikt forventes forslagene å gi netto innsparinger i form av flere mennesker i arbeid og færre på offentlige stønader. Virkningene på offentlig økonomi vil i stor grad være en avspeiling av de samfunnsøkonomiske virkningene.

Virkninger for offentlig forvaltning

De grep og tiltak som varsles i meldingen ventes å bidra til forenkling og mer effektiv ressursbruk i arbeids- og velferdsforvaltningen, til beste for brukere av ytelser fra etatene. Samtidig vil reformen stille nye krav til utøvelsen av arbeidet lokalt. I meldingen pekes det også på behovet for ny og bedre kunnskap på en rekke områder. Det legges opp til en systematisk evaluering av reformen. I tillegg vil behovet for bedre kompetanse i forvaltningen og behovet for økt kunnskap følges opp.

15.2 Forventede virkninger for enkeltmennesker og grupper

De forventede virkningene knyttes til målene med de tiltakene som varsles. Det vises til kapitlene 10-14 for nærmere omtale av tiltakene. De samlede mål og forventede virkninger er:

- mer inkluderende arbeidsplasser og arbeidsmiljøer
- at flere personer med svak arbeidstilknytning får fotfeste i arbeidslivet
- at flere personer med varige helseproblemer kan forbli lenger i arbeid
- at flere personer med lengre sykefravær eller arbeidsløshet kommer tilbake i arbeid
- økt forpliktelse for forvaltningen til å tilby egnede og samordnede tiltak til rett tid
- økt medansvar og medvirkning som stønadsmottaker
- enklere stønadssystem og bedre samordnet forvaltning av det.

Ved en sammenslåing av attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad til en felles tidsbegrenset inntektssikring legges det ikke opp til endringer i kompensasjonsnivå eller målgruppe for ordningene. Omleggingen skal dermed i seg selv ikke føre til at verken flere eller færre får innvilget stønad, eller at selve kompensasjonsnivået endres. Det er et mål at samlet tid på stønad gjennomgående blir kortere enn ved de tre nåværende ordningene. Resultatet vil bl.a. avhenge av regler og prosedyrer for varighet og oppfølging.

Inntektssikringen skal være midlertidig, enkel og forutsigbar. Utmåling, varighet og oppfølging skal støtte opp om målet om arbeid. Tiltak og tjenester skal kunne brukes mer fleksibelt. Dette forventes å bidra til mer effektive stønadsforløp, kortere ventetider, enklere stønadsbehandling og flere i arbeid.

De tiltakene som omtales i denne meldingen er først og fremst rettet mot å få flere som befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet over i arbeid og mer arbeidsrettede aktiviteter og forløp. Det dreier seg om blant annet forebyggende arbeidsmiljø- og bedriftsrettede tiltak (kapittel

14), videreutvikling av arbeidsrettede tiltak og tjenester og særskilte tiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere (kapittel 11), og velferdskontrakt som prinsipp for å konkretisere den enkeltes rettigheter og plikter (kapittel 10). I tillegg foreslås det gradvis å innføre et kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for grupper som står et stykke unna arbeidsmarkedet (kapittel 13).

Fordelingsvirkningene vil fortrinnsvis følge av høyere inntekt på kort og lang sikt og bedre inkludering i arbeidsliv og samfunn. Omlegging av barnetillegg og avvikling av friinntekten i dagens tidsbegrensede uførestønad, vil isolert sett kunne gi noen stønadsmottakere lavere inntekt sammenlignet med i dag. Det vil ikke omfatte personer som mottar slike ytelser før omleggingen, bare nye tilfeller.

Medansvar og medvirkning som stønadsmottaker vil kunne styrkes gjennom mer hensiktsmessig innretning av tiltakene og bedre oppfølging av den enkelte. Forslagene om et enklere og mer oversiktlig samlet stønadssystem vil være mer brukervennlig og effektivt å forholde seg til, både for publikum og forvaltning. Dette forventes å frigjøre ressurser til bedre oppfølging og dermed bedre overgang til arbeid.

Med dagens regelverk må en som får arbeidsevnen nedsatt på grunn av helsesvikt ofte gjennom flere ulike stønadsregimer. Bistanden og forløpet framstår som sekvensielt og oppstykket. Ofte oppstår det ventesituasjoner ved søknad på ny ytelse og behandling av den, venting på hensiktsmessige tiltak og tjenester knyttet til ulike typer stønader etc.

Med forslagene i denne meldingen legges det opp til at medisinsk og arbeidsrettet habilitering, rehabilitering og attføring skal kunne gå mer samtidig, og at det blant annet blir mindre ventetider. Målet er mer effektive stønadsforløp, og en forventning om at mange forløp bør kunne bli kortere. Det avhenger i sin tur av den enkeltes aktive medvirkning og tjenesteyternes oppfølging.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil sørge for løpende resultatoppfølging og mer langsiktig forsking for å følge opp og evaluere reformen.

15.3 Virkninger for samfunnet

15.3.1 Generelt om virkninger for velferd og samfunnsøkonomi

Små endringer i positiv retning vil kunne gi relativt store samfunnsgevinster og velferdsforbedringer for enkeltmennesker over tid. For det enkelte individ og for forvaltningen vil dessuten de endringene som foreslås bidra til forenkling og bedre ressursbruk.

Det er vanskelig og forbundet med stor usikkerhet å anslå hvor mange flere i utkanten av arbeidsmarkedet som vil komme i arbeid og få bedre fotfeste i arbeidslivet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil derfor sette i gang samfunnsøkonomiske og velferdsmessige analyser av virkninger av de grep og tiltak som foreslås i meldingen.

I denne omgang presenteres hovedsakelig regneeksempler for mulige samfunnsøkonomiske virkninger av de tiltak som varsles. Eksemplene har karakter av «hvis–så» scenarier, der en illustrerer konsekvenser av å få flere i arbeid og at flere blir lenger i arbeid. Slike regneeksempler er framstilt i boks 15.1 og i figurene 15.1 og 15.2. Det understrekes at dette er regneeksempler og ikke prognoser.

15.3.2 Hva om vi lykkes? Regneeksempler for mulige økonomiske virkninger

I boks 15.1 er det illustrert regneeksempler av samfunnsøkonomiske virkninger av at flere stønadsmottakere kommer i arbeid. Det er regnet på alternative forutsetninger om antall flere år de får i arbeidslivet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten blir større desto flere år en får i arbeidslivet som alternativ til år på trygd. Det er regnet med konsekvenser i form av:

- økt produksjon (lønnseffekt)
- lavere offentlige trygdeutgifter
- økt livsinntekt
- samfunnsøkonomisk gevinst (økt produksjonsverdi fra trukket kostnader ved tiltakene).

For samfunnet er nettogevinsten avhengig av økningen i antall årsverk (hvor mange flere som kommer i arbeid og hvor mye lenger folk blir i arbeid), fratrukket de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltak og overføringer. For individ og samfunn kan en enkel suksessrate illustreres ved hvor mange flere år en i gjennomsnitt får i arbeid.

Regneeksemplene i boks 15.1 anslår en økonomisk gevinst for det enkelte individ på ca. ½ mill. kroner ved 5 år mer i arbeid og ca. 1½ mill. kroner ved 20 år mer i arbeid, regnet i nåverdi.

I figur 15.1 er dette illustrert for varierende antall flere år i arbeid – fra 1 år og opp til 30 år. Figuren viser en anslått økning i livsinntekten på ca. 1,5 mill. kroner etter 20 år, og en samfunns-

Boks 15.1 Hva om vi lykkes? Økonomiske regneeksempler

Det antas at:

- det etter en introduksjonsperiode er mulig å få varig sysselsatt 3000 flere marginale arbeidstakere per år p.g.a. økt innsats i attføring/rehabilitering
  - disse har en produktivitet lik lønnskostnad på 250 000 kr[1] per år
  - disse alternativt kunne fått en uføretrygd tilsvarende 50 prosent av den utbetalte lønnen
- det er behov for en innsats/kostnad på 1/3 gjennomsnittlige årsverk for å holde disse arbeidstakerne i arbeid.
- kalkulasjonsrenten er 4 prosent.
- marginalskatten på økt inntekt er 40 prosent.

Virkninger for den enkelte:

- Økt bruttoinntekt per år: 220 000 – 110 000 = 110 000 kroner.
  - Økt nåverdi av livsinntekten ved 5 år ekstra i arbeidslivet: 1/2 mill kr (faste kr)[2]
  - Økt nåverdi av livsinntekten ved 20 år ekstra i arbeidslivet: 1,5 mill kr (faste kr)

Attføring har også en verdi ved blant annet å bidra til sosial inkludering. Verdien av dette er ikke forsøkt anslått.

Virkninger for samfunnet:

- Samfunnsøkonomisk effekt målt ved økt disponibel realinntekt[3]
  - Årseffekten ved 3000 flere i arbeid: 3000 x 250 000 = 750 mill. kroner
  - Nåverdi de første 5 år av 750 mill kr = 3,3 mrd. kroner
  - Nåverdi de første 20 år av 750 mill kr = ca. 10 mrd. kroner
- Statsfinansielle effekter
  - Sparte direkte stønadsutgifter: 110 000 kroner per person per år
  - Økt inntekt fra den marginale arbeidstaker: 74 000 kroner[4]
  - Økte utgifter til attføring: 120 000 kroner[5]
  - Nettoinntektsøkning av en ny marginal arbeidstaker: 64 000 kroner[6]

Et tiltak som gir en slik effekt for marginale arbeidstakere er privatøkonomisk lønnsomt og gir en statsfinansiell lettelse og en samfunnsøkonomisk gevinst.

- Nettoinntektsøkning av 3000 nye marginale arbeidstakere: ca. 200 mill. kr per år.
- Nåverdi av nettoinntektsøkning for 5 år: 850 mill kroner
- Nåverdi av nettoinntektsøkning for 20 år: 2,6 mrd. kroner

---

1 Dette gir en brutto inntekt for den enkelte på 220 000 kroner.

2 Her forutsettes det at personen hadde samme arbeidsinntekt regnet i G før trygd, slik at alderspensjoner ikke blir påvirket av om personen kommer i jobb eller ikke.

3 Forutsettes at de aktuelle personene bidrar med sine lønnskostnader.

4 Økt inntekt fra den marginale arbeidstaker: 0,1363 x 220 000 + 0,4x(220 000-110 000)= 74 000 kroner

5 Økte utgifter til attføring: 360 000 x 0,33 = 120 000 kroner

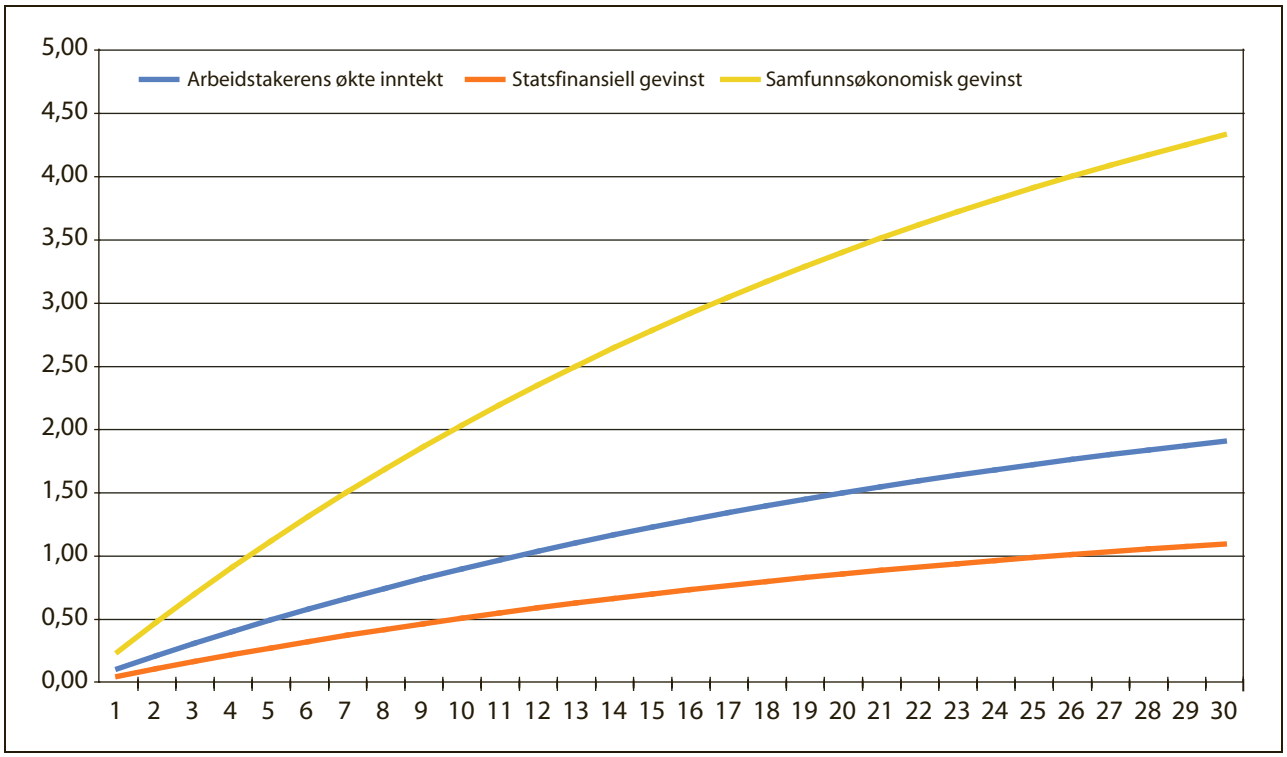
6 Nettoinntektsøkning av en ny marginal arbeidstaker: 74 000 + 110 000 – 120 000 = 64 000 kroner

økonomisk gevinst på ca. 3,5 mill. kroner. Den statsfinansielle gevinsten anslås til nærmere 1 million kroner per person etter 5 år mer i arbeid.

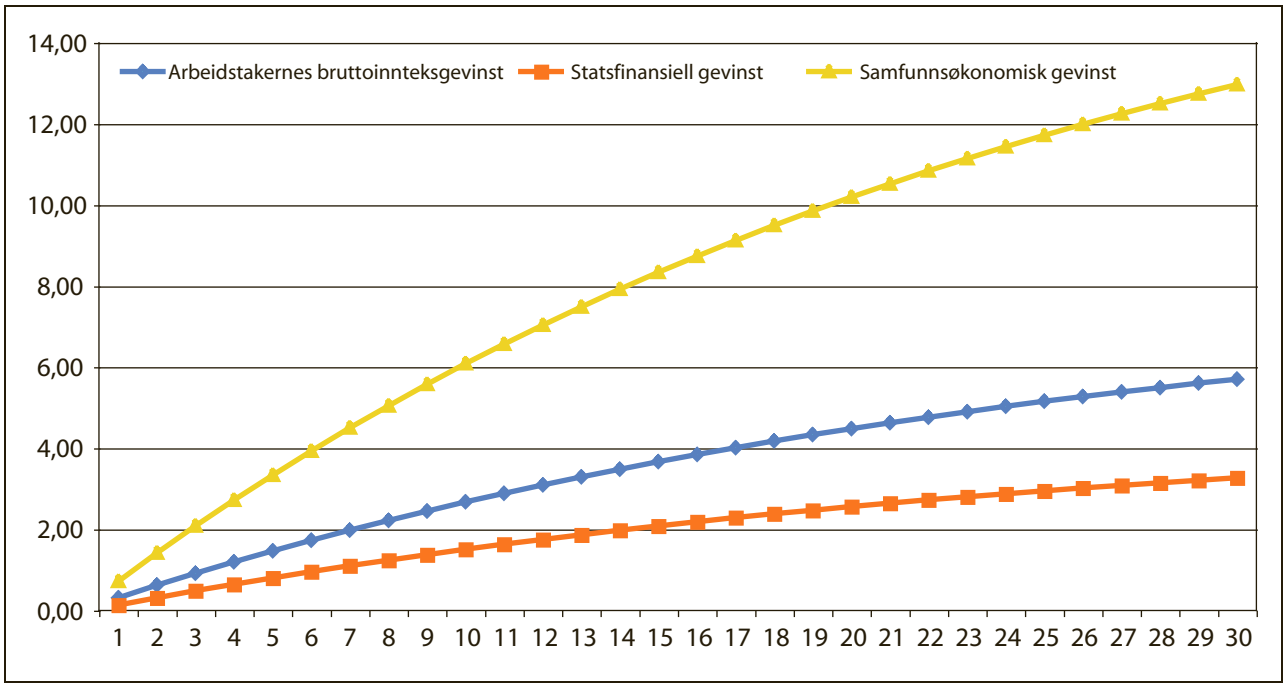
For samfunnet er det i boks 15.1 regnet på anslag for samfunnsøkonomisk virkninger per 3000 flere personer i arbeid. Den samfunnsøkonomiske gevinsten dersom det kommer 3000 flere personer i arbeid i 5 år er anslått til ca. 3,3 mrd. kroner, regnet i nåverdi.

I figur 15.2 er det illustrert en statsfinansiell gevinst på nærmere 2 milliarder kroner og en samfunnsøkonomisk gevinst på ca. 6 milliarder kroner dersom 3000 flere kommer i arbeid i 10 år. Dersom de står 5 år mer i arbeid anslås den statsfinansielle gevinsten til ca. 1 mrd. kroner og den samfunnsøkonomiske gevinsten til ca. 3½ mrd. kroner.

Det understrekes igjen at dette er regneeksempler, og ikke basert på en analyse av hvilken effekt forslagene i meldingen vil ha på gjennomsnittlig antall år i arbeid (og dermed på trygdeutbetalinger etc.). Regneeksemplene illustrerer likevel at de potensielle gevinstene av å lykkes er store, og at det er store framtidige kostnader dersom en ikke lykkes i å snu de siste årenes utvikling i retning av at en økende andel av arbeidsstyrken er på trygd framfor i arbeid.



Figur 15.1 Regneeksempel 1: Samfunnsøkonomiske virkninger for et individ. Millioner 2006 kroner. Arbeid fra 1 til 30 år.



Figur 15.2 Regneeksempel 2: Samfunnsøkonomiske virkninger per 3000 flere i arbeid. Milliarder 2006 kroner. Arbeid fra 1 til 30 år.

15.3.3 Virkninger av alternative utviklingsbaner for antall uførepensjonister

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at vi på sikt vil stå overfor store statsfinansielle utfordringer som følge av en aldrende befolkning. Blant annet vil en gradvis eldre arbeidsstyrke trekke i retning av flere uførepensjonister i årene framover. Samtidig illustrerer beregningene at størrelsen på arbeidsstyrken er av særlig stor betydning for de offentlige finansene.

Betydningen for offentlige finanser av utviklingen i antall uførepensjonister kan illustreres med utgangspunkt i de langsiktige makroøkonomiske beregningene som omtales i kapittel 2. I hovedalternativet legges det beregningsteknisk til grunn uendret sannsynlighet for å bli ufør etter alder, kjønn og utdanning. Dersom befolkningen utvikler seg som anslått i middelalternativet i siste framskriving fra Statistisk sentralbyrå vil antall uførepensjonister kunne øke fra om lag 330 000 personer i dag til om lag 400 000 personer i 2020 og 440 000 i 2060, jf. figur 15.3.

I figur 15.3 skisseres fire alternative baner for utviklingen i antall uførepensjonister, der det beregningsteknisk legges til grunn henholdsvis 5 prosent og 10 prosent færre og flere uførepensjonister per år enn i hovedalternativet. Forskjellen mellom laveste og høyeste alternativ er om lag 90 000 uførepensjonister. Selv i det laveste alternativet vil det etter hvert være betydelig flere uførepensjonister enn i dag.

Dersom antall uførepensjonister varig reduseres med 10 prosent, vil det isolert sett bidra til å styrke offentlige budsjetter tilsvarende 1¼ prosent av BNP for Fastlands-Norge på lang sikt. Målt i forhold til dagens verdiskaping i fastlandsøkonomien tilsvarer dette opp mot 20 milliarder kroner, eller omlag 3 prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet. Økt uføretrygding vil bidra til en tilsvarende svekkelse av offentlige budsjetter. Beregningene forutsetter at de tidligere uføretrygdede blir sysselsatt og i gjennomsnitt bidrar med samme skatteinnbetalinger som andre arbeidstakere.

I Nasjonalbudsjettet 2007 ble det anslått at en varig økning i oljeprisen på 50 kroner per fat ville styrke offentlige budsjetter tilsvarende 1½ prosent av BNP for Fastlands-Norge. Beregningene ovenfor antyder således at tiltak som bremser veksten i antall uføretrygdede i årene framover langt på vei vil tilsvare virkningen av at oljeprisen blir 50 kroner høyere enn antatt. Samtidig er det en viktig forskjell. Oljeprisen bestemmes i det internasjonale oljemarkedet, mens utviklingen i arbeidsstyrken påvirkes av innenlandske faktorer.

15.3.4 Kort om kvalifiseringsprogrammet

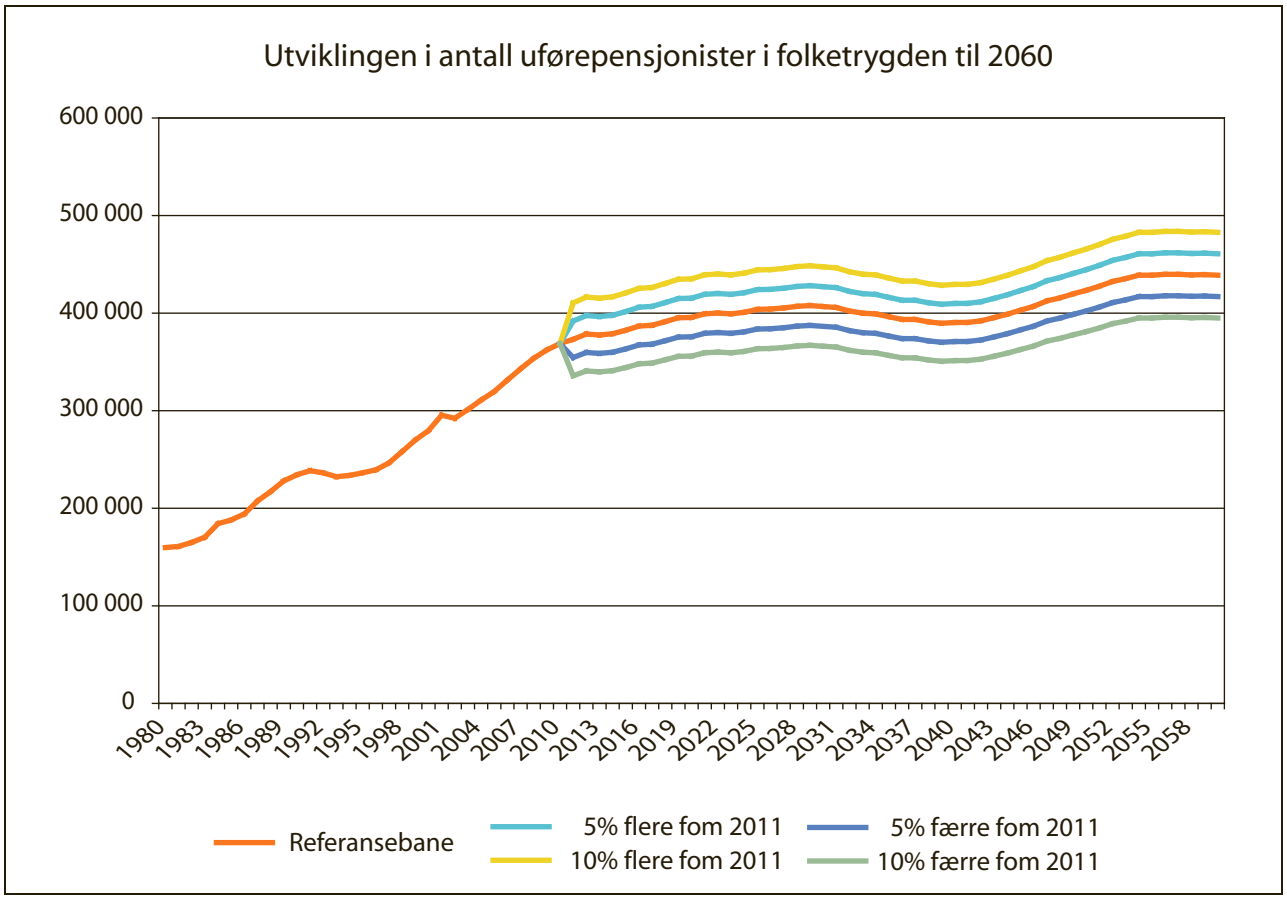
Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange av deltakerne på ordningen som vil komme i arbeid. Spesielt forsøk med tiltak overfor grupper som tradisjonelt anses å stå langt fra arbeidsmarkedet gir erfaringer som er relevante i forhold til å anslå sannsynlige effekter av programmet. ECON Analyse har som en del av sin utredning, jf. kapittel 13, gått gjennom eksisterende kunnskap om effekter av tiltak for målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. På denne bakgrunn anslår de at sysselsettingsandelen blant deltakerne kan anslås å øke med 12 prosentpoeng på lang sikt som følge av deltakelse i programmet.

ECON Analyse har på usikkert grunnlag anslått at de samfunnsøkonomiske gevinstene i form av økt sysselsetting og verdiskaping regnet per deltaker på programmet er om lag 20 000 kroner høyere enn tiltakskostnadene, dersom verdien av tapt fritid for deltakerne holdes utenfor[1]. Anslaget inkluderer en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Anslaget må ses i sammenheng med ikke tallfestede samfunnsøkonomiske gevinster i form av reduserte kostnader knyttet til rus, kriminalitet og helseutgifter, samt økt livskvalitet og eventuelle opplevde ulemper for den enkelte deltaker ved å delta på programmet.

15.4 Virkninger for offentlig økonomi

I dette avsnittet presenteres foreløpige anslag for direkte offentlige utgifter ved de hovedgrep og tiltak som varsles i meldingen. Det er ikke regnet med mulige virkninger på atferd, tilpasning og måloppnåelse, slik det er illustrert i avsnitt 15.3. Anslagene er usikre. De samlete merutgiftene anslås på usikkert grunnlag til i størrelsesorden opp mot *1,3 mrd. kroner per år* når tiltakene er fullt innfaset. Den vesentligste, men også mest usikre merutgiften, knyttes til det foreslåtte kvali-

[1] I sitt hovedalternativ har ECON inkludert en anslått verdi av tapt fritid med vel 40 000 kroner per deltaker. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre ikke tallfestede effekter. Blant annet vil mange deltakere trolig oppleve at økt livskvalitet under gjennomføringen av programmet mer enn oppveier tapet av fritid. Anslått verdi av tapt fritid er derfor holdt utenfor i framstillingen over.



Figur 15.3 Antall uførepensjonister i folketrygden 1980-2005 og alternative framskrivinger 2005-20060

fiseringsprogrammet. Usikkerheten er særlig knyttet til hvor mange som får tilbud om å delta og hvor mange som faktisk kommer til å delta og gjennomføre det. Og endelig hvor mange som kommer over i arbeid eller utdanning ved hjelp av programmet. Det er også usikkert hvor mange i den potensielle målgruppen som allerede mottar tiltak.

Styrke tiltaksapparatet og arbeidsmiljøtiltak

Forslagene til styrking av tiltaksapparatet vil isolert sett bidra til økte «investeringer». Det samlede tiltaksomfanget må vurderes konkret fra år til år, bl.a. på bakgrunn av utviklingen i arbeidsmarkedet og utviklingen i antall personer som trenger arbeidsrettede tiltak. Første års virkning av de samlede tiltakene som konkret omtales i meldingen, er på usikkert grunnlag anslått til *om lag 150 mill. kroner*. Det er ikke tatt stilling til når en vil starte opp de ulike tiltakene. Innfasing av de varslede tiltakene vil skje i den ordinære budsjettprosessen, hvor oppdaterte kostnadsanslag og gevinstanslag også vil presenteres.

For å kunne realisere intensjonen om å sikre alle brukere rett på nødvendig og hensiktsmessig *avklaring av arbeidsevne og oppfølging*, foreslås det å innføre økte muligheter for Arbeids- og velferdsetaten til å kjøpe slike tjenester. Størstedelen av avklarings- og oppfølgingsarbeidet vil fortsatt skje internt i Arbeids- og velferdsetaten. Kjøp av tjenester og tiltak fra andre vil bli benyttet der disse utfyller etatens tilbud. På usikkert grunnlag anslås kostnadene til om lag 50 mill. kroner i oppstartsåret, basert på et behovsanslag på rundt 1000 tiltaksplasser, herav hhv. 200 plasser til avklaring og 800 plasser til oppfølging.

For forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd er kostnadene anslått til *20 mill. kroner* med en forsiktig oppstart på 100 tiltaksplasser i 2007. Forsøket planlegges gradvis trappet opp på grunnlag av erfaringer og resultater. Det er viktig å peke på at alternativet for de som mottar dette tilskuddet vil være uførepensjon.

Endringer i regelverket for arbeidsmarkedsopplæringen er anslått til en kostnad på om lag 60 mill. kroner i oppstartsåret basert på et behovsanslag på i underkant 400 nye AMO-plasser.

Kostnadene ved å sette i gang særskilte tiltak rettet mot personer med *nedsatt funksjonsevne* er på usikkert grunnlag anslått til i størrelsesorden 5-10 mill. kroner i oppstartsåret.

Kostnadene ved de varslede *arbeidsmiljø- og forebyggingsprosjektene* anslås på usikkert grunnlag til om lag 5-10 mill. kroner per år.

Utgiftsanslagene er som nevnt usikre anslag for førsteårseffekten av forslagene. Behovet for opptrapping av tiltaksbruken er ikke vurdert konkret. Regjeringen vil komme tilbake i de årlige budsjetter med forslag til en samlet tiltaksramme. For å følge opp intensjonene i meldingen er det behov for å investere mer i tiltak, i hvert fall på kort sikt, enn det som gjøres i dag. Det kan også bli behov for økte midler til forsknings- og utviklingsarbeid for å sikre en forsvarlig gjennomføring av forslagene og til evaluering og læring av dem.

I tillegg til tiltak som konkret foreslås i denne meldingen, har regjeringen i statsbudsjettet for 2007 foreslått en rekke arbeidsrettete tiltak knyttet til handlingsplanen for integrering og inkludering og handlingsplanen mot fattigdom. Forslagene i handlingsplanene tilsvarer en økning på om lag 400 mill. kroner til arbeidsrettede tiltak i 2007.

Formålet med den økte tiltaksinnsatsen er at den på sikt vil bidra til at færre går på stønad og flere kommer tilbake i ordinært arbeid. Intensivert tiltaksbruk vil også føre til raskere avklaring og kortere og mer effektive stønadsløp.

Ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden

Sammenslåing av attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad til en ny felles, tidsbegrenset inntektssikringsordning skal i seg selv ikke føre til at verken flere eller færre får innvilget stønad, eller at kompensasjonsnivået endres.

Det å innlemme tidsbegrenset uførestønad i ordningen anslås på usikkert grunnlag å gi en *isolert* innsparing på kort sikt på i størrelsesorden om lag 200 mill. kroner, som følge av endringer i friinntekt, avkortingsregler, barnetillegg og skattevirkninger. Dersom omleggingen fører til at mer enn 20 prosent av de som ellers ville ha mottatt tidsbegrenset uførestønad med dagens regler, isteden vil motta varig uførepensjon, kan det imidlertid bli merutgifter på kort sikt. Regjeringen vil i oppfølgingen av meldingen vurdere nivået på barnetilleggene i den nye ordningen, samt om den nye ytelsen skal gi rett til fødsels- og adopsjonspenger. En eventuell rett til fødsels- og adopsjonspenger vil øke nettoutgiftene med anslagsvis 50 mill. kroner. Utover dette antas omleggingen å ha beskjedne konsekvenser for offentlige budsjetter.

Omleggingen forventes å bidra til mer effektiv ressursbruk i Arbeids- og velferdsetaten, med mindre vekt på stønadsadministrasjon og mer vekt på målrettet bistand for å få flere stønadsmottakere raskere i arbeid. Dersom en lykkes i dette, vil det bety betydelige besparelser for offentlige utgifter på lengre sikt, jf. regneeksempler i avsnitt 15.3.

Kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad

ECON Analyse anslår med utgangspunkt i kunnskap om dagens brukere av økonomisk sosialhjelp og tilstrømningen til denne ordningen, at antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet vil kunne ligge på om lag 7300 i gjennomsnitt etter at ordningen er faset inn. I tillegg vil noen personer som i dag mottar stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) eller svært lave dagpenger kunne være aktuelle for ordningen. Dersom det legges til grunn 10 000 deltagere i gjennomsnitt, indikerer ECONs analyse en årlig økning i offentlige utgifter på i størrelsesorden 1 mrd. kroner når økte skatteinntekter fra økt sysselsetting er trukket fra. Denne analysen tar imidlertid ikke hensyn til at mange av de potensielle deltakerne på et kvalifiseringsprogram allerede får oppfølging og ulike tiltak fra det offentlige innenfor dagens ordninger, eller til evt. reduserte offentlige utgifter knyttet til rus, kriminalitet og helseproblemer.

15.5 Virkninger for offentlig forvaltning

De grep og tiltak som varsles i meldingen ventes samlet sett å bidra til forenkling og mer effektiv ressursbruk i arbeids- og velferdsforvaltningen, til beste for etatens brukere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjennomføre årlige ressurskartlegginger som skal gi underlag for evaluering av effekter og gevinster av NAV-reformen. Undersøkelsene vil måle hvor store personalressurser som brukes på de ulike områdene i Arbeids- og velferdsetaten. Det skal redegjøres for ressursdisponering før, under og etter gjennomføring av reformprosessen.

Det er vanskelig å skille virkninger av de administrative og organisatoriske omleggingene, endringer i arbeidsmåter og samarbeidsformer

fra virkninger som følge av omlegginger i stønads- og virkemidelapparatet. Det er imidlertid ikke avgjørende. Det vesentlige er de samlede resultater. Det vil også være aktuelt å sette i gang eksterne forskingsprosjekter.

Omlegginger og forenklinger av *tiltakssystemet og inntektssikringssystemet* vil gi Arbeids- og velferdsetaten grunnlag for enklere stønadsforvaltning og mer fleksibel og individuelt tilpasset bruk av virkemidler og tiltak. Dette forventes å bidra til å redusere omfanget av rent forvaltningsarbeid og muliggjøre økt innsats og ressursbruk rettet mot å bistå stønadsmottakere med å komme i arbeid. Dersom dette lykkes, vil det kunne føre til vesentlige besparelser på offentlige budsjetter på lengre sikt.

Mange av de tiltakene som varsles vil medføre behov for *økt og annerledes kompetanse og arbeidsmåter i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Det gjelder bl.a. utvikling og implementering av arbeidsevnevurdering som systematisk metode for avklaring og bruk av tiltak og tjenester. Det er derfor behov for kompetanseoppbygging i arbeids- og velferdsforvaltningen.

15.6 Kunnskapsbehov

Arbeidet med meldingen har bygd på tilgjengelig kunnskap. En så viktig og omfattende reform som Regjeringen her legger opp til, vil i seg selv kreve utvikling av ny kunnskap og kunnskapsbasert oppfølging.

I regi av Norges Forskningsråd gjennomføres det større forskingsprogrammer om arbeidsmarked og arbeidsliv, om helse, miljø og sikkerhet osv. Utbygging av register- og paneldata særlig siden 1990-årene har gitt større muligheter til å følge personer over tid – mellom trygd og arbeid og mellom ulike trygdeordninger. Det gir store muligheter til å analysere årsaker til arbeidsløshet, sykefravær og uførhet, samt forløp og utfall i stønadssystemer, evaluere virkninger av reformer og tiltak osv.

NAV-reformen skal evalueres gjennom en større forskningsbasert evaluering som skal pågå over en periode på 6–8 år. Evalueringen skal gjennomføres i regi av Norges Forskningsråd. Målet med evalueringen er å gi svar på om NAV-reformen når de overordnede målene knyttet til flere i arbeid, bedre brukerretting og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Evalueringen omfatter både en evaluering av resultater/effekter i forhold til målene og en prosessevaluering for blant annet å dokumentere hvordan reformen er blitt gjennomført. Parallellt skal det også etableres opplegg mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene for systematisk erfaringsutveksling og læring, særlig knyttet til organisering og utvikling av verktøy og arbeidsmetoder i de felles lokale kontorene.

Evalueringen skal omfatte fire resultatområder:

- Dokumentasjon – gi systematisk oversikt over hva som konkret er gjort og som gjøres i planleggings- og gjennomføringsfasen fra ulike aktører.
- Korreksjon – den skal muliggjøre erfaring og læring underveis.
- Gi innsikt om organisatorisk integrasjon og hvordan de ulike elementene virker inn på måloppnåelsen.
- Bidra til langsiktig kunnskapsutvikling på feltet.

Evalueringen og opplegget for erfaringsutvikling skal også bidra med kunnskap og erfaringer om hvordan de ulike elementene av reformen skal kunne ivareta særskilte behov og forutsetninger blant ulike brukergrupper, som for eksempel innenfor samiske bosettingsområder.

I forbindelse med oppfølging av arbeidet med temaene i denne meldingen og gjennomføring av reformen, vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet trenge ny og bedre kunnskap. Det er behov for mer kunnskap om årsaker til langtids arbeidsløshet og sykefravær og uførepensjonering, og hva som fremmer og hemmer dette. Vi har heller ikke god nok kunnskap om årsakene til at kvinner er overrepresentert i grupper som mottar trygdestønader.

Videre vil det være viktig å evaluere resultater, prosesser og virkninger av de strategier og tiltak som foreslås gjennomført i meldingen. Det gjelder eksempelvis kunnskap om hva som fremmer og hemmer gode prosesser for å oppnå hovedmålene om å få flere som i dag befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet i arbeid, raskere og mer effektivt i arbeid, og med bedre fotfeste i arbeidslivet.

Det er dessuten behov for mer administrativ og forvaltningsmessig kunnskap. Eksempler på problemstillinger som bør belyses i det videre arbeidet inkluderer: I hvilken grad frigjøres ressurser og oppmerksomhet i Arbeids- og velferdsetaten og blant stønadsmottakere ved å legge om stønadssystem og arbeidsmåter i arbeids- og velferdsforvaltningen? Utvikling av arbeidsmåter og kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samarbeidsmåter og resultater i samspillet mel-

lom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidslivet, helse- og sosiale tjenester, utdanningstjenester mv.

15.7 Gjennomføring av reformen

De omlegginger og tiltak som varsles i meldingen vil på mange områder kreve betydelige endringer i gjeldende lovverk. Det tas sikte på at forslag til lovendringer som gjelder folketrygden legges fram for Stortinget våren 2008, med mulighet for iverksetting fra 1. januar 2009. Forslag til endringer på tiltaks- og tjenesteområdet vil bli sendt på høring i 2007, med sikte på iverksetting fra 2008.

Regjeringen vil raskt sette igang forslagene som gjelder et nytt kvalifiseringsprogram og ny kvalifiseringsstønad. Regjeringen tar derfor sikte på at det legges fram et lovforslag om dette for Stortinget våren 2007, med sikte på iverksetting fra 1. oktober 2007.

Forsøket med lønnstilskudd, samt de tiltakene som foreslås i handlingsplanen mot fattigdom og handlingsplanen for integrering og inkludering, er i statsbudsjettet for 2007 foreslått igangsatt fra 1. januar 2007.

Med denne tidsplanen vil endringene i det samlede virkemiddelsystemet implementeres når to tredeler av de nye kontorene til arbeids- og velferdsforvaltningen er etablert lokalt. Det betyr at de nye systemene vil være etablert både lokalt og sentralt når alle NAV-kontorene er på plass.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. november 2006 om Arbeid, velferd og inkludering blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Relevante endringer i regelverket for inntektssikringsordningene de siste 10-15 årene

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
1991		Det innføres sanksjonsmuligheter for leger som har regelstridig praksis ved utstedelse av legeerklæring slik at disse kan utelukkes fra å skrive legeerklæringer i inntil seks måneder. Det samme gjelder om de ikke innen rimelig tid gir trygden de nødvendige opplysninger for å avgjøre en uføresak. Disse sanksjonsmulighetene har i liten grad vært benyttet.
1991	Uførepensjon	Kravet til geografisk og yrkesmessig mobilitet skjerpes. Ot.prp. nr. 3 (1990–1991).
1991	Uførepensjon	Innskjerping i de medisinske inngangsvilkårene. Det ble ved forskrift stilt krav til at ervervsevnen skulle være varig nedsatt og at nedsettelsen i vesentlig grad skulle skyldes sykdom. Forskriftsendringen var begrunnet i den sterke veksten i nye uførepensjonister på slutten av 1980-tallet. Man antok at dette skyltes en liberalisering av inngangsvikårene slik at personer som medisinsk sett ikke fylte vilkårene hadde fått uførepensjon. Ot.prp. nr. 62 (1990–1991).
1993	Rehabiliteringspenger	Større krav til aktiv behandling. Det forutsettes at behandlingen skal være et ledd i en medisinsk behandlingsplan. Dette skulle gi anledning til en mer aktiv og systematisk oppfølging av stønadsmottakeren. Ot.prp. nr. 39 (1992-1993).
1993	Rehabiliteringspenger Sykepenger	Innstramming av sykdomsvilkåret for rehabiliteringspenger og sykepenger, innskjerping av kravet til årsakssammenheng mellom sykdommen og funksjonsnedsettelsen/ arbeidsuførheten, og begrepet «funksjonsnedsettelse» ble innført for rehabiliteringspenger. Innstrammingen av sykdomsvilkåret var begrunnet i at det hadde vært en gradvis liberalisering av sykdomsbegrepet ved at naturlige problemer, konflikter eller vanskelige livssituasjoner ble sidestilt med sykdom. Det ble også vist til at det er uklare grenser mellom sykdommer i medisinsk forstand, og tilstander mennesker befinner seg i som følge av ulike sosiale forhold, og at en vanskelig livssituasjon kan utvikle seg til sykdom i medisinsk forstand. Ot.prp. nr. 39 (1992-1993).
1994	Rehabiliteringspenger	Det innføres en tidsbegrensning for å kunne få rehabiliteringspenger på 52 uker, med mulighet for å gjøre unntak. Dette er begrunnet i at mange går på medisinsk rehabilitering i flere år uten å vise tegn på bedring. Det vurderes slik at det er få lidelser som ikke viser positive resultater etter to års med medisinsk behandling og rehabilitering. Ot.prp. nr. 39 (1992-1993).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
1994	Rehabiliteringspenger Attføringspenger	Attføringspengene deles i to ytelser – rehabiliteringspenger og attføringspenger. Rehabiliteringspenger skal sikre inntekt under medisinsk behandling mens attføringspenger skal sikre inntekt under yrkesrettet attføring. Ansvaret for den yrkesrettede attføringen overføres fra trygdeetaten til Aetat, mens trygdeetaten beholder hovedansvaret for å vurdere de medisinske inngangsvilkårene. Endringen var begrunnet i at Aetat hadde et generelt ansvar for tiltak som er rettet mot arbeidsmarkedet, og var allerede sterkt inne i vurderingen og behandlingen av de yrkeshemmede. Det ble lagt vekt på at yrkeshemmede skulle få hjelp og service av samme etat som betjente andre arbeidssøkere. Ved å samle virkemidlene i en etat ville man kunne få en mer gjennomtenkt og planmessig bruk av yrkesrettede tiltakskjeder. Endringen var også motivert i et ønske om en styrking av attføringssektoren for å motvirke at yrkeshemmede støtes ut av arbeidslivet. Man ønsket derfor å føre en arbeidsmarkedspolitikk overfor yrkeshemmede som bygget på de integrerings- og normaliseringsprinsipper som var lagt til grunn i andre deler av samfunnet. Når det gjelder den yrkesrettede attføringen, ble det forutsatt at det skulle legges vekt på den enkeltes muligheter og ikke på begrensningene. Ot.prp. nr. 58 (1992-1993) og St.meld. nr. 39 (1991-1992). Gjennomføringen av attføringsreformen har vært evaluert av NOVA. Hovedinntrykket er at det lokale samarbeidet mellom etatene fungerer tilfredsstillende. Det forekommer imidlertid saker der etatene er uenige om det foreligger et uutnyttet potensial for attføring som gir grunnlag for yrkesrettede tiltak eller ikke. Evalueringen viser at andelen som utskrives til arbeid eller skole etter endt attføring har økt, men at relativt mange avbryter attføringen av helsemessige og andre årsaker og blir tilbakesendt til trygdeetaten for vurdering av uførepensjon. NOVA rapport (9a-9b/1997) evaluering av attføringsreformen (Hvinden m.fl.).
1994	Attføringspenger	Aldersgrensen for attføringspenger ble hevet fra 16 til 19 år. Dette var begrunnet med at de aller fleste, som følge av reform-94, vil være under utdanning til de fyller 19 år. Ved å øke aldersgrensen til 19 år, ville man unngå forskjellsbehandling mht. studiefinansiering for ungdom som finansierer sine studier på vanlig måte gjennom Lånekassen, og de som kommer inn under attføringsordningen. Ot.prp. nr. 58 (1992-1993).
1994	Dagpenger	Krav om arbeidstidsreduksjon skjerpes fra 20 til 40 prosent. Dette ble begrunnet med at det er vanskelig å formidle arbeidssøkere med liten arbeidstidsreduksjon til annen jobb. Skjerping av kravet kan dermed bidra til at delvis sysselsatte lettere kan få annet deltidsarbeid i tillegg.
1994	Uførepensjon	Fibromyalgi-kjennelsen i Trygderetten. Trygderetten uttalte i en prinsippkjennelse at det ikke kan kreves varig sykdom som vilkår for rett til uførepensjon. Ankesak nr. 2922/93.
1994	Uførepensjon	Innføring av ett års hvilende pensjonsrett i forbindelse med arbeidsforsøk. Endringen innebærer at uførepensjonister som prøver seg i arbeid kan få tilbake uførepensjonen i en periode på ett år uten ny vurdering. Dette ble innført for at flere uførepensjonister skal kunne prøve seg i arbeid uten å være redd for å miste pensjonen sin hvis de ikke skulle lykkes med å være i arbeid.

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
1995	Uførepensjon	Innskjerping av lovbestemmelsen om de medisinske vilkårene. Kravet til at sykdommen skal være varig og at sykdommen skal være hovedårsaken til reduksjonen i ervervsevnen lovfestes. Endringen kom på bakgrunn av Fibromyalgi-kjennelsen.
1997	Dagpenger	Kravet til arbeidsinntekt ble hevet til minst 1,25 G siste kalenderår og minst 3 G de tre siste kalenderår. Inntekt i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak gir ikke lenger opptjening til rett til dagpenger. Dette ble begrunnet med at dagpengeordningen først og fremst er beregnet for dem som har hatt en fast og reell tilknytning til arbeidslivet. En ønsker å styrke tilknytningen til arbeid og dermed minske avhengigheten av trygder kombinert med korte deltidsjobber. Ot.prp. nr. 35 (1995–1996).
1997	Dagpenger	Dagpengeperioden reduseres fra maksimalt 2x80 uker til maksimalt 156 uker (78 uker ved lav inntekt). Dette skulle hindre at arbeidssøkere blir gående for lenge på dagpenger fremfor å komme i arbeid. Som kompensasjon for den kortere dagpengeperioden ble den såkalte ventestønaden innført. Ot.prp. nr. 35 (1995–1996).
1997	Ventestønad (Dagpengebasert tillegg)	Ventestønad innføres for personer som har avsluttet en lang dagpengeperiode og som står uten dagpengerettigheter. Innføringen av ventestønaden er begrunnet i at dagpengeperioden ble redusert fra maks 2x80 uker til maks 156 uker.
1997	Uførepensjon	Ny bestemmelse om samordning av uførepensjon med ytelser fra arbeidsgiver som blir avtalt i forbindelse med fratreden eller reduksjon av arbeidstiden (gavepensjon). Bakgrunnen for endringen var at enkelte arbeidsgivere som ønsker nedbemanning i bedriften, har brukt «gavepensjon» som tilbud til eldre arbeidstakere for å få dem til å slutte. Arbeidsgiver har da garantert en samlet inntekt med uførepensjon i bunn. Målet var å unngå at offentlige ordninger skulle delfinansiere utstøting fra arbeidslivet eller en ikke-ønsket førtidspensjonering. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1997	Uførepensjon	Utvidelse av perioden for hvilende pensjonsrett (frysperioden) fra ett til tre år. Uførepensjonister som prøver seg i arbeid får dermed en utvidet rett til å få tilbake pensjonen dersom arbeidsforsøket ikke lykkes. Bakgrunnen for endringen var at helseproblemene i en del tilfeller først blir synlige etter en stund – og i en del tilfeller etter at arbeidsforholdet har vart i mer enn ett år slik at vedkommende risikerte å måtte søke om uførepensjon på nytt. Begrensningen på ett år kunne også være noe kort for personer som på grunn av endringer i arbeidsmarkedet, var usikre på om de ville få beholde arbeidet sitt. Dette kunne bidra til at en del avholdt seg fra å prøve seg i arbeidslivet. En periode på tre år ble vurdert å være lenge nok til å kunne ta stilling til om vedkommende er i stand til å etablere et varig arbeidsforhold, eller om han/hun måtte gå tilbake til uførepensjon. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
1997	Uførepensjon	Heving av inntektsgrensen for revurdering av uføregraden (friinntekten) fra 1/2 til 1 G. Endringen skulle gi uførepensjonister større muligheter til inntektsøkning og avansement i arbeidslivet. Dette skulle være et viktig virkemiddel for å motivere uførepensjonerte til større yrkesaktivitet. Det ble imidlertid pekt på at endringen også kunne ha negative konsekvenser ved at en økt friinntekt kunne dempe motivasjonen til å øke arbeidsinnsatsen ut over friinntektsgrensen, fordi uførepensjonen da blir redusert. En slik virkning ville ikke være i tråd med arbeidslinja og at den kunne bidra til at enkelte uførepensjonister tilpasset seg regelverket. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997). Hevingen av friinntektsgrensen fra ½ til 1G har ført til at flere uførepensjonister har lønnet arbeid ved siden av trygden, og det er tendens til en viss opphoping av inntekt rundt 1G. Andelen som får redusert uføregrad har imidlertid vært relativ konstant. Dagens ordning med friinntekt på 1G kombinert med ventetid på ett år har uheldige terskelvirkninger når inntekten overstiger friinntektsgrensen. Når friinntekten overskrides, blir uførepensjonen revurdert og ny uføregrad fastsatt på grunnlag av den faktiske arbeidsinntekten. Uførepensjonister med tidligere lav eller middels høy inntekt vil kunne få samlet lavere inntekt eller få lite igjen for å øke arbeidsinntekten utover friinntektsgrensen. For å unngå uheldige terskelvirkninger foreslo Sandmanutvalget å avvikle ordningen med friinntekt på 1 G. Dette skulle bidra til at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinntekten. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002).
1997	Uførepensjon	Praksis om ett års ventetid før den uføre kan ha friinntekt ved siden av uførepensjonen lovfestes. Bakgrunnen for bestemmelsen var at det bør gå en viss tid før uførepensjonisten kan ha arbeidsinntekt opptil grunnbeløpet uten at dette skal påvirke uføregradsvurderingen. En ventetid på ett år ble ansett for å være rimelig. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997). Ventetiden på ett år før en uførepensjonist kan tjene 1 G uten reduksjon i ytelsen har blitt sett på som lite fleksibel. Begrunnelsen for ventetiden har vært at reglene om friinntekt kan medvirke til uheldige tilpasninger dersom det var mulig å tjene 1 G kort tid etter at uførepensjonen er innvilget. Dette innebærer at uførepensjonister som har mulighet for ekstrainntekt må avstå fra dette i ett år. På den måten vil de kunne miste kontakten med arbeidslivet. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002).
1997	Uførepensjon	Forsøk med at uførepensjonister som øker arbeidsinnsatsen kan få beholde uførepensjonen med en uføregrad ned til 20 prosent. Målet var å stimulere til økt arbeidsinnsats. Ordningen er forlenget ut 2005. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1997	Rehabiliteringspenger	Tidsbegrenset aktivisering og arbeidstrening hos arbeidsgiveren ble likestilt med behandling. Endringen var begrunnet i et ønske om å starte tilbakeføringen til arbeidslivet så tidlig som mulig. Ot.prp. nr. 32 (1996–1997).
1998	Rehabiliteringspenger Uførepensjon	Aldersgrensen for rehabiliteringspenger og uførepensjon økes fra 16 til 18 år. Forslaget begrunnes med at det er behov for å harmonisere aldersgrensene i stønadsordningene for unge uføre for å målrette stønaden bedre og stimulere til attføring og arbeid. Det ble også lagt vekt på at en adgang til å motta uførepensjon allerede ved 16 års alder kan være uheldig for motivasjonen og muligheten til å komme inn i en aktiv tilværelse, og at det var mest naturlig at retten til disse ytelsene oppstår fra det tidspunkt foreldrenes forsørgingsplikt opphører. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
1998	Uførepensjon	Strengere krav til medisinsk lidelse for å få garantert minstetilleggspensjon som ung ufør. Dette skulle bidra til at ordningen ble bedre målrettet mot fødte og unge uføre som ikke har hatt mulighet til å delta i inntektsgivende arbeid på grunn av en tidlig omfattende medisinsk lidelse, og skulle bidra til å avgrense mot yngre med mer diffuse og sammensatte problemer som ville kunne overvinne uførheten i ung alder ved utdanning eller yrkesrettet attføring. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Uførepensjon	Frysing av retten til garantert minste tilleggspensjon for unge uføre. Endringen innebar at personer som fyller vilkårene for garantert tilleggspensjon, får mulighet til å prøve seg i arbeid og likevel beholde retten til garantipensjonen i 10 år. Endringen skulle sikre at unge uføre gis reelle muligheter til å forsøke seg i inntektsgivende arbeid, uten risiko for å miste retten til garantert minste tilleggspensjon. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Overgangsstønad	Krav om yrkesrettet aktivitet som vilkår for å få overgangsstønad etter at barnet er fylt tre år. Hensikten er å styrke enslige forsørgeres muligheter til selvforsørging og kvalifisering gjennom arbeid eller utdanning. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997). Evaluering gjort av SSF viser at reformen fra 1998 i stor grad virker etter sin hensikt, men at enkelte grupper har visse problemer med å fullføre påbegynt utdanning. Dette gjelder særlig personer som i ung alder blir alene om omsorgen for barn, som har aleneomsorgen for flere barn eller som blir enslige når det yngste barnet nærmer seg eller har passert den øvre aldersgrensen på åtte år.
1998	Overgangsstønad	Overgangsstønad kan gis fram til det yngste barnet er åtte år, men ikke i mer enn tre år i denne perioden. Bakgrunnen er at det kan være svært vanskelig å komme ut i arbeidslivet etter mange år med trygdeytelser. Det er derfor en fordel at forsørgeren forholdsvis tidlig kommer i arbeid eller tar utdanning. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Overgangsstønad	Når forsørgeren trenger utdanning for å komme i arbeid, kan perioden med overgangsstønad utvides med ytterligere to år før barnet fyller åtte år. Dette er begrunnet i at en stønadsperiode på maksimalt tre år kan bli for kort for dem som trenger utdanning. Slik at stønadstiden bør kunne utvides med opptil to år når disse årene brukes til nødvendig utdanning. Hensikten er å stimulere enslige forsørgere til selvforsørging og kvalifisering gjennom utdanning. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Overgangsstønad	Innføring av bestemmelse om at overgangsstønaden etter en særskilt vurdering kan gis i ytterligere seks måneder når forsørgeren må vente på skolestart, arbeid eller barnetilsyn. Endringen skal gjøre det mulig for enslige forsørgere å motta stønad etter særskilt vurdering utover 3 (+2) år dersom forsørgeren f. eks. må vente på skolestart, oppstart av arbeidsforholdet eller for å få tilsyn til barna. Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Overgangsstønad	Innføring av bestemmelse om at overgangsstønaden ikke faller bort før barnet fyller ti år dersom forsørgeren eller barnet har en forbigående sykdom som hindrer forsørgeren i å være i inntektsgivende arbeid. Bestemmelsen er begrunnet i et behov for å sikre inntekt ved forbigående sykdom hos forsørgeren eller barnet, Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).
1998	Overgangsstønad	Overgangsstønaden økte til 1,85 G. Endringen skulle gi enslige forsørgere bedre inntektssikring i en overgangsperiode.

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2000	Rehabiliteringspenger	Det ble åpnet for at arbeidstrening som behandling også kan skje hos annen arbeidsgiver. Hensikten var å gi mulighet for en noe større fleksibilitet i saker der behandlingsapparatet eller brukeren selv har skaffet muligheter for arbeidstrening, og hvor det er behov for forsiktig utprøving. Ot.prp. nr. 6 (1999-2000).
2000	Uførepensjon	Skjerping av attføringskravet for uførepensjonister (Administrativt tiltak). Endringen ble innført for at flere skal forsøke attføring før uførepensjon tilstås.
2002	Attføringspenger Rehabiliteringspenger	Beregningsreglene løsrives fra pensjonsberegningssystemet. Endringen skulle synliggjøre at dette er korttidsytelser og at målet for mottakerne av ytelsene er å komme tilbake til arbeidslivet. Det ble derfor ansett som uheldig at disse to ytelsene ble beregnet etter de samme regler som uførepensjon. Det ble derfor lagt til grunn at beregningen av disse ytelsene skulle ta utgangspunkt i at ytelsene skal kompensere for tap i den inntektsevnen som mottakeren hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod, i stedet for å bygge på tidligere eller fremtidige inntektsmuligheter. Det var i tillegg en målsetning å forenkle regelverket. Ot.prp. nr. 48 (1998-1999). ISF rapport 2004:14 viser at de fleste gruppene av stønadsmottakere fikk en høyere ytelse etter det nye regelverket framfor det gamle. Grupper uten opptjeningstid eller med lav tidligere inntekt har fått vesentlige forbedringer ved at minsteytelsene ble hevet. De som har hatt relativt høy inntekt tidligere tjener mest på reformen. Noen grupper kommer imidlertid dårligere ut, dette gjelder blant annet stønadsmottakere med tidligere lav inntekt, stønadsmottakere som har fått godskrevet omsorgspoeng, og personer som tidligere mottok stønad til husholdsutgifter. Det pekes videre på at den betydelige økningen i minsteytelsen vil kunne føre til svakere incentiver til å skaffe seg arbeid for dem med lav tidligere inntekt, og at omleggingen fra behovsprøvd barnetillegg til barnetillegg etter fast sats vil føre til et lavere stønadsnivå for barnefamilier.

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2002	Attføringspenger	Det innføres plikt til å sende meldekort for mottakere av attføringspenger. Bruk av meldekort skulle være en påminnelse til stønadsmottakerne om at den relasjon de har til Aetat både gir rettigheter og plikter. Innføring av meldekort skulle sikre en jevn kontakt mellom mottaker og Aetat i ventetidsfaser hvor det vanligvis ikke er andre naturlige oppfølgingspunkter, men hvor det som ellers kan inntreffe forhold som påvirker retten til videre ytelser. Dette skulle bidra til å bedre oppfølgingen, samtidig som det ville redusere antall feilutbetalinger på attføringspenger og medvirke til reduksjon av bevisst misbruk. Ot.prp. nr. 48 (1998-1999). Innføringen av de nye melderutinene medførte i en overgangsperiode enkelte tilvenningsproblemer. I den første perioden etter innføringen av de nye rutinene for attføringsytelsene var andelen meldekort som ble sendt i retur, høyere enn for meldekortene for dagpenger. Dette stabiliserte seg imidlertid etter noe tid, og andelen meldekort for attføringsytelser som må sendes i retur, var høsten 2002 på om lag samme lave nivå som for meldekortene knyttet til dagpenger. Aetat Arbeidsdirektoratet forenklet i tillegg spørsmålene på meldekortet for attføringsytelser for å unngå misforståelser knyttet til utfyllingen. Det er videre fra 2003 lagt til rette for at attføringspengemottakene kan benytte seg av eMelding slik at de kan sende inn meldekortene over internett. Det er pr. januar 2006 41 prosent av attføringspengemottakerne som sender meldekort elektronisk. (Tilsvarende for dagpenger er 55 prosent.)
2002	Individstønad	De tidligere kursstønad og SPA (ytelse i forbindelse med spesielle attføringstiltak) slås sammen til en ytelse. Det ble ansett som lite hensiktsmessig å ha to tilnærmet like individstønader til personer som deltok i arbeidsmarkedstiltak gjennom Aetat.
2002	Ventelønn	Maks ventelønnsperiode ble redusert til tre år for tjenestemann som må fratre før fylte 50 år, inntil fire år for aldersgruppen 50-55 år og inntil 12 år for aldersgruppen over 55 år. Samtidig ble administreringen av ventelønnsordningen overført fra Statens Pensjonskasse til Aetat, begrepet «høvelig arbeid» ble tatt ut av forskriften og det ble samtidig innført regler om bortfall av ventelønn for tidsrom vedkommende ikke kan anses som reell arbeidssøker etter ftrl. § 4-5. Dette innebærer at det innføres strengere krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet, Det innføres med dette også krav til å ta imot tilbud om deltidsarbeid, møte til konferanse til Aetat og til å delta i arbeidsmarkedstiltak. Pensjonsgivende variable tillegg inkluderes i beregningsgrunnlaget. Formålet var å harmonisere ordningen med regelverket for dagpenger under arbeidsløshet. Overføringen av ansvaret for ventelønnsordningen til Aetat og endringer i regelverket skulle bidra til at overtallige fra staten raskere blir formidlet til nytt arbeid.
2003	Dagpenger	Krav om tap av arbeidstid økes fra 40 til 50 prosent. Erfaring tilsier at det er vanskelig å formidle arbeidssøkere med liten arbeidstidsreduksjon til annen jobb. Skjerping av kravet kan dermed bidra til at delvis sysselsatte lettere kan få annet deltidsarbeid i tillegg. Det blir mindre attraktivt å tilpasse seg som delvis sysselsatt – økt insentiv til å søke mer arbeid/heltidsarbeid. Det blir også mindre attraktivt å foreta delvis permittering/å bli delvis permittert. Ot.prp. nr. 15 (2002-2003).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2003	Dagpenger	Kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger under arbeidsløshet heves fra 1,25 til 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp. Begrunnelsen var at dagpengeordningen først og fremst er beregnet for dem som har hatt en fast og reell tilknytning til arbeidslivet. En ønsker å styrke tilknytningen til arbeid og dermed minske avhengigheten av trygder kombinert med korte deltidsjobber. Ot.prp. nr. 15 (2002-2003)
2003	Dagpenger	Forskriftshjemmel for å fastsette aktivitetskrav som understøtter det at personer som mottar dagpenger skal være reelle arbeidssøkere (forskrift er fastsatt). Begrunnelsen var OECDs konklusjoner om at effekten av aktivitetskrav som beslaglegger fritid gjennom blant annet krav til søkeadferd, innkalling til konsultasjon med arbeidsmarkedsmyndighetene og krav om tiltaksdeltakelse (gjerne av typen *jobbklubb*), synes å være mer effektivt for overgang til arbeid enn effekter av ulike kvalifiseringstiltak
2003	Dagpenger	Avvikling av ferietilleggsordningen. Begrunnelsen var at feriepengene utbetales året etter opptjeningsåret, og at mange som mottok feriepenger var kommet i jobb. Ordningen representerte derfor i noen grad lite målrettede overføringer til personer i arbeid. Det er videre få arbeidstakere som oppgir at de faktisk tar ferie. Det at ferietillegget ga høyere kompensasjonsgrad til personer som var ledige i mer enn 8 uker kunne videre gi en uheldig insentiveffekt. (Ferietillegget ble gjeninnført 1/1-06).
2003	Dagpenger	Maksimal stønadsperiode reduseres fra 156 til 104 uker. Begrunnelsen var at dagpenger ved arbeidsledighet skal gi økonomisk trygghet for arbeidsledige mens de leter etter nytt arbeid. For dagpengemottakere bør arbeidssøking være en fulltidsaktivitet slik at ikke unødig tid går vekk før de er i nytt arbeid. Dagpengeordningen skal særlig være tilrettelagt for personer som har hatt fast og reell tilknytning til arbeidslivet og arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold. Regelverket skal oppmuntre til aktiv jobbsøking. Mange som har svært lange ledighetsperioder, vil ikke være aktive arbeidssøkere hele tiden. På bakgrunn av analyser er det grunn til å tro at overgangen fra ledighet øker med 30-60% når ledighetsperioden nærmer seg slutten. Reduksjonen av dagpengeperioden fra tre til to år antas derfor å øke overgangen til jobb for dagpengemottakere som er i ferd med å nå to års ledighetsperiode. Den tidligere lange varigheten er i noen grad et resultat av ledighetssituasjonen på 1990-tallet (konjunkturledigheten dominerte). I dag forklares ledigheten først og fremst av strukturelle forhold. Forskningen viser at overgang til arbeid i stor grad påvirkes av dagpengeperiodens lengde og krav til arbeidssøkerne om aktiv jobbsøking kombinert med god oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten. Relativt få er berørt (f.eks. hadde bare om lag 6 prosent av de registrert helt ledige en ledighetsperiode ut over 81 uker, og om lag 11 prosent er registrert med ledighetsperiode ut over ett år (2001-tall)).
2003	Dagpenger	Antall ventedager før man får rett til dagpenger økes fra 3 til 5 dager. Begrunnelsen var at ventetiden var ment å være en form for egenandel for stønadssøkeren. Den skulle blant annet motivere vedkommende til å komme raskt i gang med jobbsøking. Alle rammes, men reduksjonen i ytelse for den enkelte er liten. Endringen rammet relativt sett mest de som er kortest ledig.

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2003	Rehabiliteringspenger	Den maksimale perioden som rehabiliteringspenger kan ytes med en uføregrad ned til 20 prosent økes fra seks til tolv måneder. Dette skulle gi mulighet for at man gradvis skulle kunne øke arbeidsinnsatsen over en lengre periode og dermed gjøre veien tilbake til arbeidslivet lettere. Ot.prp. nr. 56 (2002-2003).
2004	Dagpenger	Reduksjon av kort dagpengeperiode fra 76 uker til 52 uker. Begrunnelsen var at man ønsket en harmonisering av regelverket og gjenoppretting av prinsippene bak utformingen av lange og korte stønadsperioder: Kort dagpengeperiode bør være halvparten av lang periode.
2004	Rehabiliteringspenger	Innstramming av bestemmelsen om unntak fra tidsbegrensningen for rehabiliteringspenger. Begrunnelsen var å motvirke uønsket passivisering hos stønadsmottakeren. Ot.prp. nr. 10 (2003-2004). Foreløpige effekter av regelverksendringene er belyst i en rapport utarbeidet av Rikstrygdeverket høsten 2005. Undersøkelsen kan indikere en utvikling i retning av at en større andel av gruppen som har avgang fra ordningen kommer tilbake i arbeid enn tidligere. Det er også en utvikling i retning av at flere i gruppen som har mottatt rehabiliteringspenger over ett år kommer tilbake i arbeid. Rapporten gir ikke grunnlag for å si noe om mer langsiktige effekter av regelverksendringen. Agderforskning konkluderer i sin delevaluering med at reformen ikke er særlig vellykket. Hovedbildet er ifølge forskerne ingen radikal endring i trygdeetatens oppfølging og praksis med hensyn til rehabiliteringssaker, selv om det er en økt bevissthet blant saksbehandlerne om betydningen av tidlig intervenering og arbeidsrettet oppfølging. Forskerne mener at en grunn til at en ikke finner de «store» endringene i praksis kan ha sammenheng med en generell oppfatning i trygdeetaten om at man ikke fra politisk hold kan vedta en raskere helsebedring. I tillegg oppfattes det som uheldig at denne reformen kom parallelt med innføringen av tidsbegrenset uførestønad.
2004	Rehabiliteringspenger	Når medlemmet har mottatt rehabiliteringspenger i seks måneder, skal trygdekontoret vurdere om yrkesrettet attføring bør prøves. Formålet var å sikre at spørsmålet om behovet for yrkesrettet attføring blir vurdert så tidlig som mulig, slik at nødvendige attføringstiltak skal kunne settes i verk så raskt som mulig. Ot.prp. nr. 10 (2003-2004).
2004	Rehabiliteringspenger	Det lovfestes at rehabiliteringspenger skal kunne utbetales i en begrenset periode når saken er til behandling i Aetat for vurdering av yrkesrettet attføring. Dette ble innført for å unngå stans i løpende ytelser når en sak skal overføres til Aetat i forbindelse med at vedtaksmyndigheten for de medisinske vilkårene for rett til attføring overføres fra trygdeetaten til Aetat. Ot.prp. nr. 57 (2003-2004).
2004	Rehabiliteringspenger Attføringsspenger	Minsteytelsen for rehabiliterings- og attføringspenger er hevet fra 1,6 til 1,8 G. I forbindelse med behandlingen av forslaget om innføring av tidsbegrenset uførestønad ble minsteytelsen for både rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad fastsatt til 1,8 G.

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2004	Attføringspenger	Vedtaksmyndigheten for de medisinske vilkårene for attføring, og vurderingen av forutgående trygdetid og overføres fra trygdeetaten til Aetat. Endringen skulle forenkle og effektivisere saksbehandlingen, og bidra til å korte ned både saksbehandlingstiden og den totale trygdetiden. Samtidig som det ville være fordelaktig for brukerne å kunne forholde seg til en etat. Samlet skulle endringen innebære en raskere gjennomstrømning på rehabilitering og attføring og en raskere overgang til arbeid. Ot.prp. nr. 13 (2003-2004).
2004	Attføringspenger	Aldersgrense for skolegang som tiltak ble hevet fra 22 til 26 år. Begrunnelsen var at ungdom under 26 år er i en ordinær studiesituasjon, og at ordinær utdanning ikke skal finansieres over trygdens midler. Ot.prp. nr. 13 (2003-2004). ECON har evaluert endringen og finner at færre unge søker attføring, færre får innvilget attføring, og færre begynner på utdanningstiltak. Effektene er likevel mindre enn forventet, og mange unge får unntak. ECON mener også å finne negative effekter av aldersgrensen. ECON Rapport 2006-023 Stønad til skolegang som attføringstiltak – Virkninger av regelendringer.
2004	Attføringspenger	Innføring av varighetsbegrensing på tre år for ytelser til skolegang. Endringen skulle øke fokus på at målet med attføring skal være arbeid og ikke utdanning. Ot.prp. nr. 13 (2003-2004).
2004	Sykepenger	Skjerping av attføringskravet. Attføring skal vurderes så tidlig så tidlig som mulig dersom det viser seg at bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, og senest innen utgangen av sykepengeperioden. Endringen skulle sikre at behovet for attføring ble vurdert så tidlig som mulig. Ot.prp. nr. 10 (2003-2004).
2004	Sykepenger	Innføring av aktivitetskrav for rett til sykepenger utover åtte uker. Dette skulle tydeliggjøre plikten til aktive tiltak og krav til hyppige revurderinger slik at man unngår en forsinket tilbakevending til ordinært arbeidsliv. Endringen var en følge av oppfølgingen av IA-avtalen og avtalens virkemidler. Ot.prp. nr. 48 (2003-2004).
2004	Sykepenger	Legeerklæring må legges fram senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker. Hensikten var å legge til rette for en mer individuelt tilpasset oppfølging av den enkelte sykemeldte. Ot.prp. nr. 48 (2003-2004).
2004	Sykepenger	Målretting av ordningen med aktiv sykemelding, blant annet ved at legen alltid skal vurdere gradert sykmelding før aktiv sykmelding, og at tidsperioden for aktiv sykmelding begrenses til 8 uker. Endringen skulle sikre riktig bruk av aktiv sykmelding. Ot.prp. nr. 48 (2003-2004).
2004	Sykepenger	Innføring av tilretteleggingstilskudd for IA-bedrifter. Tilskuddet ble innført som et generelt tiltak i IA- avtalen i 2002, men forbeholdt IA-virksomheter i 2004. Dette var et virkemiddel for å stimulere virksomheter til å bli IA- virksomheter.
2004	Sykepenger	Legen og annet helsepersonell plikter i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren å gi nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne. Bestemmelsen skulle sikre at legen i forbindelse med førstegangs og senere sykmeldinger alltid skal vurdere om vedkommende kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Ot.prp. nr. 48 (2003-2004).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2004	Uførepensjon	Tidligere uførepensjon ble delt i en tidsbegrenset og en varig ytelse. Tidsbegrenset uførestønad skal innvilges for en periode på ett til fire år når det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid. Ytelsen beregnes som rehabiliteringspenger og attføringspenger. Gjennom dette skulle det markeres at ikke alle som er arbeidsuføre kan forvente å få en varig trygdeytelse. Det at stønaden er tidsbegrenset kan videre være et insitament for stønadsmottakeren til å forsøke seg i arbeid i stønadsperioden. Det vil videre være lettere for stønadsmottakere som har hatt tidsbegrenset uførestønad i en begrenset periode å komme tilbake i arbeid enn for personer som har hatt uførepensjon i flere år. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002).
2004	Uførepensjon	Innføring av stønadstak for mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Dette innebærer at ytelsen og pensjonsgivende inntekt ikke skal kunne overstige inntektsnivået før uførhet. Formålet var å sikre gode insentiver og unngå stønadsfeller. Stønadstaket ble innført i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 102 (2001–2002).
2004	Uførepensjon	Gradering skal nå gjøres med 5 prosent intervaller mot tidligere 10 prosent intervaller. Begrunnelsen for endringen var at man ønsket å unngå de uheldige terskelvirkninger som var i det gjeldende graderingssystemet. De samme gradingsintervallene gjelder ved revurdering av uføregraden til personer som allerede mottar uførepensjon. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002).
2004	Uførepensjon	Tidsbegrenset uførestønad skal kunne ytes ved en uføregrad ned til 20 prosent. Det samme gjelder dem som har deltatt i arbeidsforsøk med hvilende pensjonsrett. Begrunnelsen for endringen var at stønadsmottakeren skulle kunne øke arbeidsinnsatsen kort tid etter at stønaden var innvilget. Dette skulle øke muligheten for tilbakeføring til arbeid. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002).
2004	Overgangsstønad	Varigheten for overgangsstønad under nødvendig utdanning forlenges med ett år for visse grupper enslige forsørgere. Dette var begrunnet i at en utvidet stønadsperiode under utdanning ville kunne gi den aktuelle gruppen enslige forsørgere økt kompetanse, gjøre det lettere å få hensiktsmessig arbeid, og dermed øke mulighetene for selvforsørging.
2005	Uførepensjon	Lovfesting av skjerpet krav om at attføring skal være forsøkt før det kan tilstås uføreytelse. Attføring skal etter lovendringen alltid forsøkes med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig. Endringen skal sikre at personer med nedsatt funksjonsevne i størst mulig grad skal kunne beholde eller skaffe seg arbeid, og nytte sine evner til beste for seg selv og samfunnet. Alle som på grunn av sykdom har behov for hjelp til å komme tilbake i arbeid eller få innpass i arbeidslivet skal derfor ha både rett og plikt til å prøve å gjennomføre høvelige attføringstiltak. Ot.prp. nr. 9 (2004-2005).
2005	Uførepensjon	Lovfesting av krav om at det skal foreligge en funksjonsvurdering. Det stilles krav om dokumentasjon på at funksjonsevnen er vurdert av lege eller annet fagpersonell. Bakgrunnen for endringen er undersøkelser som Rikstrygdeverket har foretatt som viser at det foreligger en del mangler når det gjelder opplysninger knyttet til vurderingen av funksjons- og arbeidsevne i uføresaker. Ot.prp. nr. 9 (2004-2005).

Tabell 1.1

År	Ytelse	Endring
2006	Rehabiliteringspenger Tidsbegrenset uførestønad	Innføring av krav til å utarbeide oppfølgingsplan og krav til stønadsmottakerne om å medvirke til det. Utarbeidelse av en oppfølgingsplan, der det fremgår hva som er målet med behandlingen/rehabiliteringen, og hvilke tiltak som må settes inn for å nå disse målene, skulle gjøre det enklere å følge opp den enkelte. Planen vil også gjøre det tydeligere hva som er de enkelte aktørers ansvar og hva stønadsmottakeren selv må bidra med. Oppfølging er videre et nødvendig virkemiddel dersom målsettingen med tidsbegrenset uførestønad skal kunne realiseres, dvs. at vedkommende til tross for uførheten etter en tid kan vende tilbake til arbeidslivet. Ot.prp. nr. 21 (2005-2006).
2006	Attføringspenger	Perioden for tilbakeføringsvedtak ble utvidet til 16 uker. Hensikten var å unngå at stønadsmottakeren fikk stans i livsoppholdsytelsen, mens vedkommende ble vurdert for andre trygdeytelser.
2006	Dagpenger	Oppheving av kravet om å starte egen næringsvirksomhet og kravet om å ta arbeid med lavere lønn enn dagpengene som vilkår for å anses for å være reell arbeidssøker. Bakgrunnen var at disse vilkårene ansett å være i strid med European Social codex. Vilkårene ble dessuten ikke praktisert. Ot.prp. nr. 21 (2005–2006).
2006	Dagpenger	Ferietillegget gjeninnføres. Begrunnelsen var å bedre inntektssikring til langtidsledige. Ot.prp. nr. 22 (2005–2006).
2006	Uførepensjon	Rett til hvilende pensjon for uførepensjonister som prøver seg i arbeid utvides fra tre til fem år. Endringen skal gjøre det lettere for uførepensjonister å etablere seg i arbeidslivet. Ot.prp. nr. 21 (2005–2006).
2006	Tidsbegrenset uførestønad	Innføring av behovsprøvd barnetillegg etter samme regler som for uførepensjonister. Dette er et målrettet tiltak mot langtidssyke med lav inntekt som har forsørgingsansvar for barn.

Vedlegg 2

Oversikt over organisasjoner som har gitt innspill til arbeidet med stortingsmeldingen

Aksjon Arbeid Aetat
Aksjonsgruppen mot sosial nød
Aleneforeldreforeningen
Arbeidsgiverforening for vekstbedriftene ASVL
Arbeidsgiverforeningen NAVO
Attføringsbedriftene
Attføringssenteret i Rauland
Bedriftsforbundet
Fontenehuset i Oslo
Forum for Arbeid med bistand
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Funksjonshemmedes fellesorganisasjons Ungdom
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede UNIO
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Oslo
KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiveroganisasjon
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
Kreftforeningen
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede
Norges Handikapforbund
Norsk forbund for utviklingshemmede
Norsk revmatikerforbund
Samarbeidsorganisasjonen for funksjonshemmede
Statens råd for funksjonshemmede
Stiftelsen Kirkens Bymisjon
Velferdsalliansen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Østlandssamarbeidet

Innspillene kan leses i sin helhet på
http://www.odin.dep.no