

Arbeid, velferd og inkludering





Alle skal kunne delta i arbeidslivet etter evne



REGJERINGENS VISJON er at Norge skal være verdens mest inkluderende samfunn. Alle skal, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn, ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunn og arbeidsliv.

Alle i Norge skal ha mulighet til å bruke sine evner i et lønnet arbeidsliv. Grupper som ikke får fotfeste i arbeidslivet, sliter mest med fattigdom. Mange ikke-vestlige innvandrere er ikke godt nok integrert i lokalsamfunn og arbeidsliv. Personer med nedsatt funksjonsevne har betydelig lavere arbeidsdeltakelse enn andre. Også personer med svak helse og sosiale problemer opplever utstøting fra eller manglende inkludering i arbeidslivet.

De siste 20 årene har det vært en sterk vekst i antallet som får sitt livsopphold finansiert med offentlige ytelser. 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder mottar til enhver tid hjelp til livsopphold fra det offentlige. En halv million årsverk går tapt som følge av sykdom og uførhet. Dette har skjedd til tross for at helsetilstanden i befolkningen samlet er blitt bedre. En del av veksten i uførepensjonering kan forklares med en eldre befolkning, men langt fra alt. Denne trenden må snus.

Nedsatt arbeidsevne er i dag ofte ensbetydende med en lang stønadskarriere. Arbeidslivet gir et viktig sosialt fellesskap som stønadsmottakeren ikke får være en del av. Det er lønnsomt både for samfunnet og for den enkelte å kunne dra nytte av den enkeltes arbeidsevne, selv om den er lavere enn gjennomsnittet.

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er nå etablert. Den gir oss et modernisert byggverk på en solid grunnmur. I NAV-huset er det en dør inn for brukeren, det er et hus med mange tjenester og virkemidler under samme tak. Denne meldingen tar for seg virkemiddelapparatet. Prinsippet for utformingen er: Se den enkeltes muligheter, ikke begrensninger. Still krav, men gi alle en sjanse. Dette skal bedre inkluderingen i arbeidslivet.

A handwritten signature in blue ink that reads "Bjørn E. Solvass". The signature is fluid and cursive.

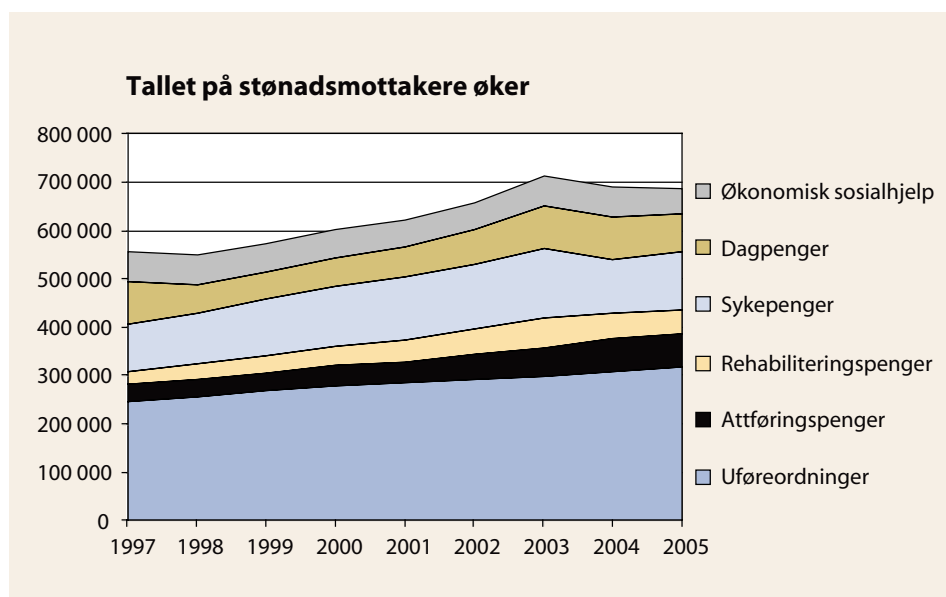
Arbeids- og inkluderingsminister

For mange er i utkanten av arbeidsmarkedet

Norge i 2006 er et land hvor de fleste har en trygg økonomi og høy materiell levestandard. Sammenlignet med andre land er det mange sysselsatte og få arbeidsledige. Utsiktene er også positive, med en velfungerende økonomi, god omstillingsevne og høy produktivitet.

Men det er skyggesider. Nedenstående fakta viser at vi ikke har lykkes godt nok med å skape et arbeidsliv der det er plass for alle med arbeidsevne.

- En firedel av befolkningen i yrkesaktiv alder er ute av arbeid.
- Antallet personer på uføretrygd er høyere enn i nesten alle andre vestlige land.
- Sykefraværet er blant de høyeste i OECD.
- Mange mottar støtte til attføring, rehabilitering og midlertidig uførhet, men for få kommer tilbake i arbeidslivet.
- Innsatsen for å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet har ikke gitt resultater.
- Grupper av innvandrere har lav deltakelse i yrkeslivet, høy arbeidsledighet, dårlig helse, høyt sykefravær. Mange blir uførepensjonert.
- En del av befolkningen er fattige over lang tid, og det er ikke tegn til at andelen reduseres.



Hva kan forklare de svake resultatene?

OECD konstaterer i sin analyse at Norge har en aktiv velferdspolitik og mange gode ordninger og tiltak, men at resultatene likevel er relativt svake.

En erfaring er at mange lever lenge på stønader fra det offentlige uten at aktive tiltak for å få dem tilbake i arbeid er satt inn. Tiltakene som tilbys blir for ofte koblet til hvilken ytelse den enkelte har krav på, snarere enn til den enkeltes arbeidsevne og behov. Den som trenger hjelp går for lenge uten at de mest effektive tiltakene settes inn. Mens tiden går, svekkes båndene til arbeidslivet og dermed sjansene til igjen å komme i et ordinært arbeidsforhold.



Arbeids- og velferdsetaten har et spekter av virkemidler, kortvarige eller mer langvarige. Målet er at den enkelte skal tilbake til arbeidslivet. Dagens regelverk sikrer ikke brukerne lik tilgang til disse tjenestene. Tjenestene skal nå tilbys ut fra brukernes behov, ikke ut fra hvilken økonomisk ytelse han eller hun har rett på.

Det er en sammenheng mellom lengden på stønadsperioden og varig utestengning fra arbeidslivet. Derfor er det viktig at vi kan få til mer fleksibel og bedre bruk av virkemidler. Forvaltningen skal møte den enkelte med de mest effektive tiltakene. Mange er avhengige av tiltak og hjelp fra helsetjenesten, utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen. En god oppfølging krever innsats på tvers av etatsgrenser.

Velferdskontrakter

– Balanserer plikter og rettigheter

Krav til egenaktivitet øker sannsynligheten for å komme i jobb. Det skal stilles krav til at stønadsmottakerne gjør en egeninnsats for å få det til. Tanken bak begrepet «velferdskontrakt» er at brukeren har rettigheter til økonomiske ytelser, råd og bistand. På den annen side skal samfunnet kreve at brukeren gjør det han eller hun kan for å kvalifisere seg til arbeid. Slike rettigheter og plikter kjennetegner også mange av ordningene i dag. Med en ny samlet etat og et felles virkemiddelapparat står vi samtidig overfor enkelte nye utfordringer.

«Velferdskontrakten» er en betegnelse på en framgangsmåte hvor en skaper gjensidig forpliktende relasjoner: Hva skal tilbys fra hjelpeapparatet og hva skal kreves av innsats fra den enkelte. Hvis brukeren ikke overholder sin del av avtalen, kan det ha konsekvenser for bistanden som gis. Brukeren skal på sin side kunne stille krav til og klage på manglende oppfølging fra forvaltningen. Regelverket må være lett forståelig. Mottakeren må være godt informert og forstå konsekvensene av brudd på avtalen fra begge parter.

Kravet til egenaktivitet må stå i et rimelig forhold til den enkeltes helse og arbeidsevne. Brukeren skal ha reell medvirkning og en rett til å få saken sin prøvd på nytt.

De viktigste nye grepene

- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler.
- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester. Lønnstilskudd for de med varig nedsatt arbeidsevne.
- En enklere og mer arbeidsrettet tidsbegrenset inntektssikring som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.
- Mer effektiv tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte og utsatte arbeidstakere i virksomhetene, og mer aktivt og samordnet oppfølgingsarbeid fra myndighetenes side.
- Et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende økonomisk støtte for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og manglende inntektssikring.

Tiltak og tjenester tilgjengelig for alle

I dag er tilgangen på tiltak og tjenester styrt av hvorvidt den enkelte defineres som yrkeshemmet eller ordinær arbeidssøker, og hvilken inntektssikring man går på. Dette endres radikalt. Tilgangen skal nå styres av den enkeltes behov, noe som betyr at alle i utgangspunktet behandles likt, og at arbeidsevnevurderingen avgjør oppfølgingen.

Arbeidsgiveren kan få lønnstilskudd – den enkelte får tarifflønn

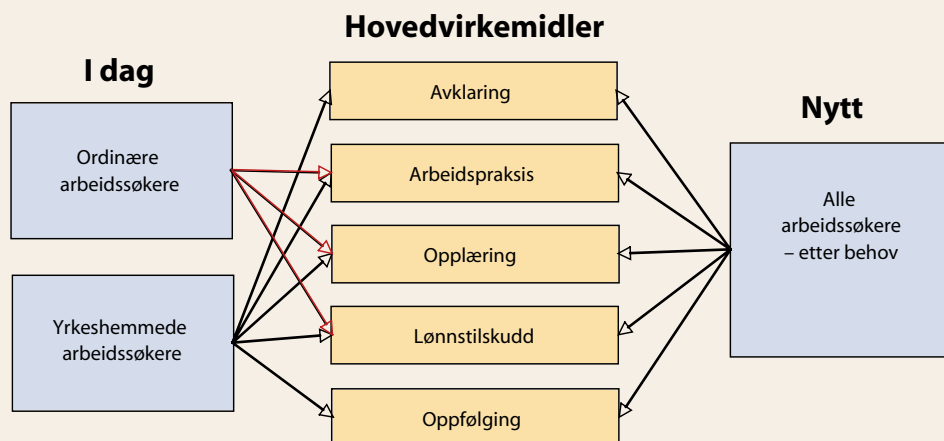
Hvert år innvilges 30 000 nye uføresøknader. Mer restriktive regler for innvilgelse av uførepensjon kan føre til en utsettelse av tidspunktet for uførepensjonering, men vil i liten grad føre folk tilbake til lønnet arbeid.

Vi trenger et sterkere virkemiddel for å gi arbeidstilbud til personer med kroniske plager og varige helseproblemer. Dagens ordning med et lønnstilskudd til arbeidsgiverne har et begrenset omfang, og tilskuddet er tidsbegrenset.

Både i Sverige og Danmark er lønnstilskudd mye brukt. Den danske fleksjobbordningen omfatter nesten 40 000 personer. I Sverige omfatter ordningen med lønebidrag om lag 60 000 personer.

Regjeringen vil fra 2007 prøve ut en ordning med lønnstilskudd for personer i og utenfor arbeidslivet, med varig nedsatt arbeidsevne, og hvor alternativet er uførepensjon. Tilskuddet skal også kunne gis til de som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet, uten at dette samtidig svekker arbeidsgivers plikter etter arbeidsmiljøloven. Grunnen til nedsatt arbeidsevne kan være kroniske plager, psykiske og sosiale problemer og nedsatt eller variabel arbeidsevne. Til forskjell fra tidligere vil ordningen gi trygghet for at lønnstilskuddet opprettholdes så lenge behovet er der. På denne måten vil det bli lønnsomt å ansette og beholde personer med redusert arbeidsevne, og det vil gjøre det lettere for personer med nedsatt arbeidsevne å forbli i arbeidslivet.

Mer fleksibel bruk av virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltning



Nytt avklaringstiltak

Regjeringen vil opprette et nytt avklaringstiltak. Dette vil legge til rette for en bred vurdering av arbeidsevne blant brukere som i dag ikke har tilgang på denne tjenesten. Tjenestene skal kunne skaffes fra eksterne tilbydere. Det er store utfordringer når det gjelder avklaring av brukere med muskel- og skjelettproblemer og psykiske lidelser. Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av at avklaringstilbud kan gjøres tilgjengelig i regi av andre instanser. Nye tjenestetilbud bør utvikles i nært samarbeid med bl.a. helsesektoren. Det gjelder for eksempel bruken av rehabiliteringsinstitusjoner. Dette er kompetanse som er viktig for å kunne foreta komplekse funksjonsavklaringer, og som kan gi brukere nødvendige motivasjons- og mestringstiltak som forberedelse til å delta i arbeidslivet. Det vil bli foretatt en gjennomgang av det tilbudet slike oppføringsinstitusjoner kan gi Arbeids- og velferdsetatens brukere.

Grunnleggende ferdigheter

Mange arbeidsledige har manglende ferdigheter og liten formell utdanning. Det er viktig å gi et tilbud om praktiske opplæringsformer til brukere som har gått lenge på midlertidig offentlig inntektssikring. Et prosjekt som «skole på byggeplass» har vist gode resultater. Elever med svak utdanningsbakgrunn får flyttet opplæringen ut av klasserommet og inn på arbeidsplassen. Dette øker sjansen for vellykket integrering i arbeidslivet.

Det vil bli inngått av en avtale for å styrke samarbeidet mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene om arbeidssøkere som trenger kompetanseheving.

Nytt oppfølgingstiltak

Kombinasjonen av lønnstilskudd og tett oppfølging gir erfaringsmessig gode resultater. Ungdom og voksne med lange stønadsprioder må lære å mestre enkle ferdigheter. Her kommer individuell oppfølging inn som et sentralt virkemiddel. Oppleggene krever relativt store ressurser, og det legges opp til at oppfølgingstjenester skal kunne kjøpes fra eksterne leverandører. Slik kan man øke kapasiteten og gi et tilbud til alle med behov for denne typen bistand.

Personer med nedsatt funksjonsevne

Kampen mot diskriminerende holdninger og fordommer er ikke vunnet. Det må stadig gjøres en innsats for å spre kunnskap og forhindre diskriminering. Arbeidsgiverne må kjenne til ordninger og virkemidler som kan kompensere for nedsatt funksjonsevne og redusert arbeidskapasitet. Arbeids- og velferdsetaten vil sette i gang en slik systematisk kunnskapsformidling, blant annet til arbeidsgivere.

Regjeringen vil legge fram en egen lov mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Unge med nedsatt funksjonsevne og uten arbeidserfaring stiller svakt. For disse må overgangen fra skole til arbeidsliv lettes, bl.a. gjennom bruk av praksisplasser. Arbeids- og velferdsforvaltningen vil samarbeide med skoler og universiteter om dette.

For personer med nedsatt funksjonsevne er det satt et konkret mål for rekruttering til statlig sektor. Det er laget en tiltaksplan for å følge opp dette målet.

Regjeringen vil også utrede bruk av kvoter og moderat kvotering for personer med nedsatt funksjonsevne, for å se om dette kan lette inngangen til arbeidslivet.

Integrering av innvandrere

Velferdspolitikken må ta hensyn til at Norge er et samfunn med innslag av borgere med bakgrunn fra 200 nasjoner. En stor andel av innvandrerne er i arbeidslivet på linje med andre. Men ikke-vestlige innvandrere som gruppe har lavere yrkesdeltakelse og større arbeidsledighet enn gjennomsnittet i Norge.

Regjeringen vil pålegge statlige etater å legge planer for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Det skal rapporteres på måloppnåelsen.

Det skal også satses mer på at innvandrere får hjelp til å etablere egne virksomheter.

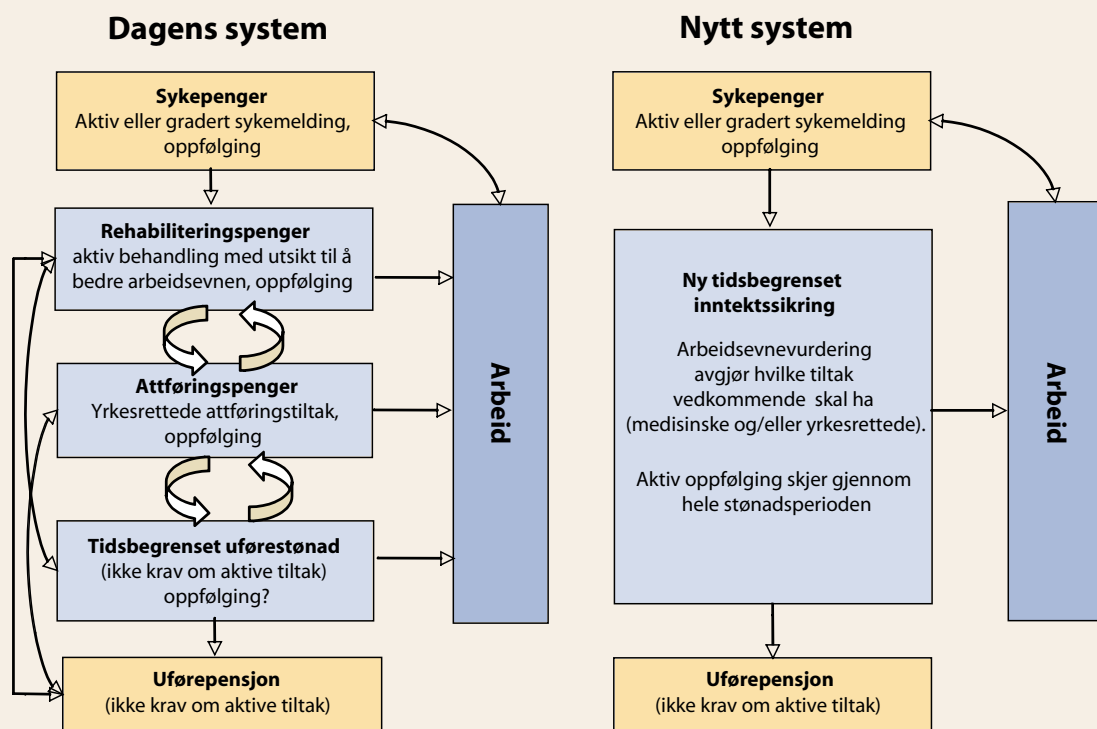
Regjeringen vil utrede bruk av kvoteordninger med sikte på å iverksette forsøk, for eksempel i utvalgte statlige virksomheter.

Det varsles økning i integreringstilskuddet til kommunene, og det legges mer midler inn i introduksjonsprogrammet for å følge opp dem som trenger bistand til å komme i jobb. Kvalifiseringsprogrammet «Ny sjanse» prøver ut metoder for å fange opp innvandrere, som på tross av flere års botid ikke har hatt grunnleggende opplæring i norsk språk og samfunnsliv.

Ny tidsbegrenset inntektsikring

– En vei tilbake til arbeidslivet

Tiltak og tjenester er i praksis ofte blitt koblet til hvilken form for ytelse den enkelte har, snarere enn til den enkeltes arbeidsevne og behov. De mange ulike ytelsene, og koblingen mellom ytelser og tilgjengelige tiltak og tjenester, svekker og forsinker arbeidet med å gjøre stønadsmottakerne i stand til å forsørge seg selv ved arbeid. Forskning tilsier at det er en sammenheng mellom lengden på stønadsperioden og varig utestenging fra arbeidslivet.



Det har vært gjort mange enkeltgrep på ytelsessiden for å få flere i arbeid. Nå tar vi et mer helhetlig grep. Tre av dagens ytelser samles i en ny tidsbegrenset inntektssikring for personer som har redusert inntektsevne pga. helseproblemer. Vi innfører samtidig en systematisk arbeidsevnevurdering som grunnlag for å vurdere behovet for bistand og oppfølging, og vi opphever dagens tette kobling mellom inntektssikring og tiltak.

Jo lengre en er ute av arbeidslivet, desto mindre er sjansen rent statistisk for å komme tilbake i jobb. Regjeringen gir nå et sterkt signal om at vi skal inn i en bedre utvikling. Den enkelte må følges bedre opp. Flere må tilbake i arbeidslivet, færre skal over på varige trygdeytelser. Tre ytelser for midlertidig inntektssikring skal erstattes av en ny yttelse, der fokus er å finne en vei inn i eller tilbake til arbeidslivet.

For personer med helseproblemer bør hovedskillet gå mellom inntektssikring for de som det er lite sannsynlig kommer i arbeid og de som har mulighet for å skaffe seg eller beholde arbeid. Det betyr at når det gjelder inntektssikring vil skillet gå mellom de på tidsbegrensede ytelser og de med uførepensjon. Sistnevnte utredes nå av et eget utvalg som vil følges opp neste år.

Forenklingen av inntektssikringsregelverket vil frigjøre tid som i dag brukes på administrative rutiner, som beregninger, utbetaling og vedtaksfetting. De frigjorte ressursene kan brukes langt bedre til aktiv oppfølging i hele den perioden personen er under arbeids- og velferdsforvaltningens ansvar, med sikte på å komme i arbeid. Det gir også et bedre grunnlag for å jobbe målrettet for å få personen i arbeid, også i perioder der vedkommende er for syk til å delta på arbeidsrettede tiltak.

Det er viktig at stønadsmottakeren ikke taper økonomisk på å ta en jobb eller å øke arbeidsmengden. Derfor skal den nye ytelsen skattlegges som lønn, ha et standardisert barnetillegg, ikke ha noen friinntekt i bunn, og avkorting av trygd skal skje mot de timene man har arbeidet.

Endringene er planlagt iverksatt fra 1.1. 2009. De som har vedtak på en av de tre ytelsene fram til 2009, beholder sin ytelse i vedtaksperioden.

Kvalifisering for arbeid

– Nytt program innføres

Rundt 130 000 personer mottar sosialhjelp. Av disse har vel halvparten en stønadsperiode på mer enn seks måneder. Et trekk er at de som mottar sosialhjelp over lengre tid har lav utdanning og lite arbeidserfaring, sammenlignet med befolkningen ellers. Kvalifiseringsprogrammet skal i større grad enn i dag forplikte både stønadsmottakerne og NAV-kontorene.

Mange studier peker på at en del personer uten rett til ytelser fra folketrygden trenger kvalifisering, aktivisering eller behandling, før de kan prøve seg i arbeidslivet. Relativt unge mennesker kan ha kommet i en passiv situasjon med helseproblemer, kombinert med dårlige levekår. Helseproblemene knytter seg ikke sjelden til rus og svak psykisk helse.

For å gi denne gruppen av vanskeligstilte en mulighet, vil regjeringen etablere et kvalifiseringsprogram med en standardisert inntektssikring. Viktige bestanddeler i programmet er arbeidstrening, motivasjon og mestring. Dette må kunne kombineres med medisinsk behandling. Regjeringen vil arbeide videre med detaljene i programmet gjennom et lovforslag som sendes på høring høsten 2006. Regjeringen tar sikte på å komme i gang med kvalifiseringsprogrammet i 2007. Det er satt av penger til dette i budsjettet for neste år.

Sykepenger og dagpenger ved arbeidsløshet

– Ingen endringer i ytelsene

Skillet mellom personer med redusert arbeidsevne på grunn av helseplager og personer som av andre grunner har manglende inntekt, opprettholdes.

Regjeringen foreslår ingen endring i ytelsene i dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger. Endringene på tiltaksområdet kommer imidlertid også disse til gode.



Arbeidsgiverne har ansvar for å forebygge utstøting og tilrettelegge arbeidet for utsatte arbeidstakere. Dette ansvaret ligger fast. 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. Det iverksettes tiltak for mer effektiv tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte og utsatte arbeidstakere i virksomhetene, og mer aktivt og samordnet oppfølgingsarbeid fra myndighetene.

Gevinster å hente

– små endringer kan gi store gevinster

Det innebærer store gevinster for den enkelte og for samfunnet dersom den enkelte kommer raskere ut i arbeid og får en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Regneeksempler viser at fem år mer i arbeid kan gi den enkelte om lag en halv million kroner i ekstra livsinntekt, regnet i nåverdi. For de fleste er det også av verdi å være en del av et sosialt fellesskap, en velferd som ikke regnes i penger.

Små endringer i positiv retning kan gi store samfunnsmessige gevinster. Hvis 3 000 flere personer arbeider i fem år, anslås gevinsten for samfunnet til om lag tre milliarder kroner. Hvis det er mulig å redusere tallet på uførepensjonister med 10 prosent over tid, vil det svare til om lag 20 milliarder kroner, eller om lag tre prosent av de samlede utgiftene på statsbudsjettet.



Typeeksempel

KARI 47 ÅR: Hjelpepleier med ryggproblemer og depresjon

Kari (47) har fått ryggproblemer etter mange tunge løft i jobben som hjelpepleier og sliter i perioder med depresjoner. Fra Kari ble sykemeldt første dag, har det gått 4 år.

Nå: Kari vil etter endt sykepengeperiode gå over på rehabiliteringspenger. Når hun begynner på arbeidsrettede løp, vil hun få attføringspenger. Hvis hun må avslutte denne på grunn av sykdom, vil hun evt. gå tilbake til rehabiliteringspenger og deretter over på tidsbegrenset uførestønad. Dersom hun gjør et nytt arbeidsrettet forsøk, vil hun igjen få attføringspenger.

NAV-kontoret vil fatte vedtak om å avslutte utbetalingen av en ytelse og nytt vedtak om å tilstå en annen ytelse hver gang Karis situasjon endrer seg. Hvilken hjelp og hva slags tiltak hun kan få er koblet til hvilken livsoppholdsytelse hun mottar.

I framtiden: Det vil bli foretatt en bred arbeidsevnevurdering så snart det er klart at bedriftsintern attføring ikke lykkes. Denne skal kartlegge Karis ressurser og bistandsbehov. Hun vil motta den samme livsoppholdsytelsen i hele perioden etter at sykepengene har gått ut, og oppfølgingen kan kombinere behandling med arbeidsrettede tiltak i større grad enn i dag. Kari vil få tilgang på alle tiltak i NAV kontoret.

Gjennom forenklingene frigjøres betydelige ressurser fra forvaltningsmessige oppgaver. Kari kan derfor gis bedre oppfølging. I Karis tilfelle er det all grunn til å tro at tiden utenfor arbeidslivet reduseres betydelig, og at tiden på en offentlig inntektssikring går ned.

Kortversjon av St.meld. nr. 9 (2006–2007)
Arbeid, velferd og inkludering.

Utgitt av: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
03.11.2006

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer
av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Kopi og distribusjonsservice
www.publikasjonsbestilling@ft.dep.no.
Telefaks: 22 24 27 86.

Oppgi publikasjonssjonskode: A-0014.
Trykk: PDC Tangen
Foto omslag: © O. Væring/Bono (Else Hagen: Festplass)
Design: Marit Jørgensen, PDC Tangen

