



# Inn i jobb

– FoU-rapport om inkludering av unge i kommunal sektor



Proba-rapport nr. 2021-3, Prosjekt nr. 20071

ISSN: 1891-8093

RB, KMW/HB, 21.1.2021

--

Offentlig

--

# Inn i jobb

FoU-rapport om inkludering av unge i kommunal sektor

Utarbeidet for KS

# Forord

Rapporten er utarbeidet av Proba og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet og skal gi KS og samarbeidspartnerne et kunnskapsgrunnlag og en oppstartanalyse til inkluderingsprogrammet Inn i Jobb.

*Inn i Jobb* er et samarbeid mellom KS, NAV og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor med hensikt å redusere utenforskap blant unge og få tilgang på tiltrengt arbeidskraft i kommunene.

Proba står ansvarlig for innholdet i rapporten. Rune Busch har vært prosjektleder. Kaja Meeg Valvatne i Proba og Pål Klethagen i AFI har vært prosjektmedarbeidere. Helene Berg i Proba har vært kvalitetssikrer.

I prosjektet har vi intervjuet representanter for sentrale aktører i regionene Agder, Innlandet og Nordland. Disse inkluderer kommunale toppledere, representanter for fylkeskommunene og representanter ved NAV-kontor i utvalgte kommuner. Vi har også intervjuet enkelte representanter for opplæringskontor og fagforeninger. Flere av aktørene har hjulpet oss med å rekruttere informanter. Prosjektteamet ønsker å takke alle informanter som har latt seg intervju og andre som har bidratt i arbeidet.

En viktig del av rapporten har vært å belyse statistikk over målgruppa i regionene. I dette arbeidet har vi hatt stor hjelp av NAV Fylke, og særlig Håvard Jakobsen ved NAV Agder. En stor takk går derfor til ham.

Prosjektteamet vil også trekke frem den gode dialogen vi har hatt med KS gjennom prosjektperioden, og særlig Marit Tovsen og Christina Haulrich Klausen som har ledet arbeidet fra KS sin side. Vi takker for øvrig alle som har gitt tilbakemelding på rapportutkastet. Dette inkluderer Øystein Spjelkavik ved AFI som har gitt nyttige tilbakemeldinger.

Til slutt, vil vi takke alle de unge informantene som har latt seg intervju om sin situasjon. Vi har satt stor pris på deres deltakelse og engasjement.

Oslo, januar 2020.

Proba samfunnsanalyse

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
EXECUTIVE SUMMARY .....	6
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstillinger .....	8
1.3 Metoder.....	9
1.3.1 Caseundersøkelse: Statistikk.....	9
1.3.2 Caseundersøkelse: Intervjuer .....	10
1.3.3 Gjennomgang av forskning på arbeidsinkludering .....	11
2 MÅLGRUPPA.....	12
2.1 Årsaker til utenforskap .....	12
2.1.1 Ikke fullført videregående opplæring .....	13
2.1.2 Helsemessige utfordringer .....	14
2.1.3 Oppvekst og familieforhold.....	15
2.1.4 Mangel på trygghet og stabilitet.....	15
2.1.5 Innvandringsbakgrunn og lave språkkunnskaper .....	15
2.1.6 Uklare ønsker og behov .....	16
2.1.7 Eksterne faktorer .....	16
2.2 Statistikk om målgruppa i regionene.....	17
2.2.1 Personer som er registrert hos NAV .....	17
3 AKTØRER .....	25
3.1 Fylkeskommunenes rolle .....	25
3.1.1 Videregående opplæring.....	25
3.1.2 Oppfølgingstjenesten .....	26
3.1.3 Karrieresenter.....	27
3.1.4 Opplæringskontor.....	27
3.1.5 Oppfølging og støtte i videregående skole og i lærlingebedrift .....	27
3.2 NAV .....	28
3.2.1 Behovsvurdering og innsatsgrupper .....	29
3.3 Kommunen som arbeidsgiver .....	32
3.4 Andre relevante aktører .....	34
3.4.1 Fagforening .....	34
3.4.2 Arbeidsmarkedsbedrifter .....	35
3.4.3 Sosiale entreprenører/frivillige organisasjoner .....	35
3.5 Samarbeid og tangeringspunkter.....	35
4 CASEREGIONER .....	37
4.1 Agder .....	37
4.1.1 Agder fylkeskommune.....	37
4.1.2 Kristiansand kommune.....	39
4.1.3 Arendal kommune .....	42
4.2 Innlandet.....	44
4.2.1 Innlandet fylkeskommune .....	45
4.2.2 Hamar kommune.....	47
4.2.3 Tolga kommune.....	48
4.3 Nordland .....	49
4.3.1 Nordland fylkeskommune.....	49
4.3.2 NAV Hadsel.....	51
4.3.3 NAV Narvik.....	52

5	UNGE I UTENFORSKAP I KOMMUNALE JOBBER .....	55
5.1	Begrensninger .....	55
5.1.1	Økonomi og krav om effektivisering.....	55
5.1.2	Høye kompetansekrav .....	56
5.1.3	Regelverk rundt ansettelser og arbeidsforhold.....	57
5.1.4	Lite fleksibilitet i støtteapparat.....	59
5.1.5	Holdninger og vilje.....	60
5.1.6	Begrensninger under koronapandemien .....	60
5.2	Muligheter – veier inn i kommunal sektor .....	60
5.2.1	Større satsning på og oppfølging av lærlinger.....	61
5.2.2	Utvidet samarbeid om aktivitetsplikt og arbeidspraksis.....	62
5.2.3	Tettere samarbeid mellom kommune og NAV.....	63
5.2.4	Tydliggjøring av kommunenes muligheter .....	64
5.3	Gevinster .....	65
6	KVALITETER I ARBEIDSINKLUDERING .....	68
6.1	Støtteperspektivet på arbeidsinkludering.....	69
6.1.1	Støttetilnærmingen .....	70
6.2	Mentor og «naturlig bistand» .....	71
6.2.1	Mentor og arbeidsinkludering.....	72
6.2.2	Arbeidsinkludering som samskaping .....	74
6.3	Anbefalinger til kommuner om arbeidsinkludering via støtte og samskaping .....	75
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	78
	LITTERATUR.....	83

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Arbeidsinkludering er en av de viktigste og vanskeligste utfordringene vi har som samfunn. Et stort utenforskap har konsekvenser for den enkeltes livskvalitet og det har konsekvenser for videreføringen av velferdsstaten. Kommunal sektor kan ha en viktig rolle i inkluderingsarbeidet.*

*Rapporten belyser status for målgruppa unge i utenforskap i regionene, samt utfordringer og muligheter for å få unge personer inn i ordinære kommunale jobber. Vi beskriver også de sentrale aktørenes roller, erfaringer og synspunkter på inkludering av unge i utenforskap (særlig NAV, Fylkeskommunen, kommunen). Til slutt løfter vi frem måter kommunene kan jobbe på i inkluderingsarbeidet.*

## Bakgrunn

*Inn i Jobb* er et samarbeid mellom KS, NAV og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor. Målet er å gi drahjelp til kommunene i arbeidet med å redusere utenforskap blant unge og samtidig få tilgang på tiltrengt arbeidskraft. Programmet skal først gjennomføres i regionene Agder, Innlandet og Nordland.

Rapporten er utarbeidet av Proba og AFI og skal gi KS og samarbeidspartnerne et kunnskapsgrunnlag og en oppstartanalyse til inkluderingsprogrammet *Inn i Jobb*.

## Problemstillinger og konklusjoner

*Hva er særlige utfordringer med hensyn til marginalisering av utsatte ungdommer i Norge i dag? Hvem er de unge i utenforskap i fylkene og hva kjennetegner dem?*

En av de sentrale utfordringene er at mange unge havner helt utenfor det ordinære arbeidslivet. Blant annet har det vært en økning i andelen unge med uføretrygd. Et av bildene som tegner seg er et skille mellom dem som blir stående utenfor og dem som er innenfor.

Det foregår en solid satsing på formell utdanning som i noen grad ser ut til å lykkes. De seneste årene ser vi at flere unge gjennomfører videregående opplæring og flere får lærlingeplass. Dette er ordninger som i utgangspunktet tilfaller alle, samtidig som vi opplever at det er stor oppmerksomhet knyttet til å tilpasse ordningene til den enkeltes behov. Men de som likevel ikke klarer å stå i disse løpene, vil risikere å havne utenfor.

Det er en utfordring at unge i utenforskap er en heterogen gruppe, noe som gjør det vanskelig å gi ett enkelt tilbud som gir gode resultater for alle. En ting mange unge allikevel har felles er at de har flere utfordringer i livet enn andre unge, blant annet knyttet til fysisk og psykisk helse og mestringsfølelse. Det har vist seg vanskelig å få vesentlig flere av dem til å fullføre videregående skole. Mange har vært passive i flere år og trenger tid for å lære/relære hva det innebærer å ha en jobb og finne ut av hva de ønsker og trives med. Det mangler gode løsninger for arbeidsinkludering av utsatt ungdom. Bruk av det ordinære arbeidslivet med gode støtteordninger er en lovende tilnærming som i liten grad har blitt tatt i bruk.

Ser vi på statistikken over tid, er det først og fremst andelen unge som mottar uføretrygd som har vært sterkt økende de siste ti årene. De tre regionene Innlandet, Agder og Nordland har hatt en samlet vekst i andelen personer i aldersgruppen 18-29 som mottar uføretrygd på 150 prosent. De tre regionene ligger også på et høyere nivå sammenlignet med landet som helhet.

Utviklingen i andelen personer som har nedsatt arbeidsevne ligger mer eller mindre stabilt over tid. Ser vi disse tallene i sammenheng med uføretrygd kan det tyde på at en høy andel av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne ikke går inn i arbeidslivet, men ender opp på uføretrygd. En konklusjon kan være at NAV i for liten grad greier å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Det er derfor behov for å se etter andre løsninger for denne gruppa.

Koronapandemien har hatt en vesentlig innvirkning på antall arbeidssøkere i målgruppa. Selv om andelen arbeidssøkere nå har blitt redusert siden toppnivået mars, er andelen arbeidssøkere i Innlandet, Agder og Nordland i aldersgruppen 18-29 ca. 40 prosent høyere i september enn i januar. Hvilken effekt økningen i ledigheten har på sikt kan vi bare spekulere i. Ser vi på utviklingen de siste 20 årene er konklusjonen at det kan ta tid før ledighetsnivået går tilbake. Etter toppen i 2003/2004 tok det to år før ledigheten var tilbake på samme nivå som før toppen. Etter finanskrisen i 2008/2009 tok det 10 år før ledigheten var på samme nivå som før krisen.

*Hvorfor er det viktig at kommunene som arbeidsgiver gjennom sin rekruttering bidrar til mer inkludering og mindre utenforskap?*

Utenforskap har konsekvenser for de som faller utenfor og for lokalsamfunn med stort utenforskap, samtidig som det er store samfunnsmessige gevinster knyttet til økt arbeidsinkludering. Likevel har utenforskap vist seg som en vedvarende samfunnsmessig utfordring. Felles for ulike sektorer i økonomien er at man ikke har entydige insentiver til å inkludere de med omfattende bistandsbehov i arbeidslivet. For å lykkes med arbeidsinkludering av utsatt ungdom er det derfor viktig at kommunene som en stor arbeidsgiver finner måter de kan bidra konstruktivt på.

Kommunene er i dag en sentral arena for arbeidstrening og fagopplæring, som kan være viktig for mange. For kommunen vil det være økonomisk gunstig å redusere utbetalinger til sosialhjelp, samtidig som redusert utenforskap trolig vil ha positive virkninger på mange andre områder, blant annet folkehelse.

*Hvordan kan slik inkludering skje i praksis? Hva er fallgruver? Hva er kritiske faktorer for å lykkes? Hvilke muligheter og begrensninger legger føringer for løp inn i ordinære kommunale jobber i de utvalgte fylkene?*

### Satsing på ordinært arbeid

Vårt inntrykk er at det i liten grad blir satset på arbeidsinkludering av unge rettet mot ordinært arbeid i kommunal sektor. Også for de mest utsatte/marginaliserte er det offentlige søknadsprosesser og kvalifikasjonsprinsippet som legger premisene for ansettelser. NAVs ordninger som skal stimulere til inkludering i arbeidslivet, som for eksempel lønnstilskudd til arbeidsgivere, inkluderingstilskudd eller frikjøp av mentor på arbeidsplassen, fungerer i liten grad som et effektivt virkemiddel for ordinært arbeid i kommunal sektor.

Flere av informantene forteller riktignok at det er mer oppmerksomhet om direkte løp inn i ordinært arbeid i dag enn tidligere, men det er lite fra vårt datamateriale som tilsier at dette i noen særlig grad omsettes i praksis. Ordningene som skal støtte inkludering via ordinært arbeid brukes i liten grad for ungdom blant NAV-kontorene som har deltatt i kartleggingen. Informantene i NAV forteller at man i privat sektor i langt større grad enn i kommunal sektor har en offensiv holdning og tør å satse på personer som sliter med å få jobb.

Forskning viser at utplassering i det ordinære arbeidslivet med støtte på arbeidsplassen er blant de mest lovende tilnærmingene til arbeidsinkludering. Støtte fra NAV eller andre tiltaksaktører skal bidra til utvikling på jobben og sosial integrering på arbeidsplassen. Selv om flere får jobb ved støttetilnærmingen enn ved alternative tilnærminger, faller mange ut igjen av arbeidslivet etter kort tid. For å få til bedre jobbutvikling og integrering



er det viktig at det ytes «naturlig bistand», det vil si at kolleger og ledelse bidrar i inkluderingsprosessen. Vi anbefaler kommuner å satse på en mentorordning i samarbeid med sitt lokale NAV-kontor.

Fallgruver for akkurat denne tilnærmingen kan være at man ikke finner passende mentorer eller at mentor ikke gis anledning til å følge opp deltagerne faglig og sosialt. Det er også en fallgrube dersom NAV-veiledere, jobbspesialister eller andre aktører i støtteapparatet ikke evner å bidra med relevant kompetanse og støtte til mentor, ledelse og deltager. En siste fallgrube er dersom det velges ut deltagere med mindre bistandsbehov, siden kommunene da ikke vil lære vesentlig av erfaringene og snarere hjelpe deltagere som på sikt ville klart seg på egenhånd.

En kritisk faktor for å lykkes er at deltager, mentor og NAV-veileder (eller andre bistandsyttere) evner å inngå i en samskapingsprosess. Samskaping viser til en fleksibel samarbeidsform, hvor aktører er i stand til å gå utover forhåndsdefinerte roller når det trengs. For NAV-veileder og mentor betyr dette at de sammen evner å forstå og hjelpe deltageren slik at faglig og sosial utvikling oppnås. Det er oppfatningen av deltagerens situasjon i arbeidsrelasjonen som definerer aktuelle støttebehov.

#### Formell utdanning og opplæring

Det er et sterkt fokus på kvalifisering og formell utdanning gjennom å fullføre videregående opplæring blant mange av aktørene. Det er allikevel ganske mange som faller fra. Fylkeskommunene bør fortsette å videreutvikle det sosialfaglige fokuset i videregående opplæring i samarbeid med kommuner og NAV. Dette kan innebære fleksible utdanningsløp med praksis i kommunal sektor, og med økonomisk støtte fra NAV. Dette sikrer formell kompetanse, samtidig som kandidatene får arbeidserfaring. Klarer man å få personer over i kombinerte løp med utdanning og praksis, kan det bli mer attraktivt for kommunene å gi dem praksis og ansette dem i etterkant.

Det er mye oppmerksomhet om at kommunene skal satse på lærlinger. Denne satsingen ser ut til å fungere. De siste åtte årene har det blitt flere lærlinger i kommunal sektor og kommunal sektor har tatt en større andel av lærlingene sammenlignet med privat og statlig sektor. Hvis vi sammenligner lærlingeplasser og antall sysselsatte er det statlig sektor som kommer dårligst ut.

#### Arbeidstrening/arbeidspraksis

Selv om arbeidstrening/arbeidspraksis i liten grad fører til ordinært arbeid, er det flere av informantene våre som trekker frem at kommunal sektor er en viktig aktør for å bistå med arbeidstreningsplasser. I forbindelse med håndheving av aktivitetsplikt har flere kommuner tatt ansvaret for å tilby praksis, selv om mange av informantene påpeker forskjeller mellom tjenestesektorene. Helsesektoren, barne- og oppvekstsektoren og teknisk sektor trekkes av flere frem som forholdvis gode til å gi mulighet for praksis. Flere kommuner har også opprettet egne jobbhus/jobbsentraler for å gi aktivitet til unge. Her kombinerer man kartlegging og veiledning, CV-skriving og jobbsøking og utføring av arbeidsoppgaver for kommunen. Dette kan være et godt tiltak for å komme i kontakt med de unge og gi dem tett oppfølging.

Kommunen som arena for arbeidspraksis tilbyr et mangfold av oppgaver, og innehar sånn sett potensiale for utprøving av forskjellige typer oppgaver for den enkelte. Arbeidspraksis er også noe enkelte unge selv fremhever som nyttig, selv om dette varierer mye fra individ til individ. For dem som har stått utenfor arbeidslivet i lang tid, kanskje på grunn av helseutfordringer, kan arbeidspraksis være en arena for å finne ut hva de liker og ikke minst for å få erfaring fra en normal arbeidshverdag. For mange av de som står lengst unna en vanlig jobb, vil aktivitet og praksis måtte bygges gradvis over tid. Dette bør etter vår vurdering kombineres med støtte og en samskapingsprosess der ulike støttefunksjoner, som veiledere i NAV eller mentor, sammen med arbeidsgiver har en fleksibel samarbeidsform. Ut over dette, løfter flere av NAVs veiledere frem at det

kreves god og detaljert kartlegging før arbeidspraksis for at det skal fungere. Det å plassere noen i arbeidspraksis uten at det ligger en motivasjon eller ønske hos vedkommende, eller uten en klar plan for hva det skal føre til, for eksempel kvalifisering, vil kunne gjøre vondt verre. Slike beskrivelser har vi også fått av unge selv, hvor dårlig jobb-match har ført til dårlige opplevelser som har ført dem lengre unna det ordinære arbeidslivet.

### Begrensninger

Et av de mest slående resultatene fra undersøkelsen, er de grunnleggende og strukturelle begrensninger som legger føringer for inkludering i kommunal sektor. Kvalifikasjonsprinsippet og utlysingsplikten er åpenbare barrierer for å inkludere personer som står svakt på arbeidsmarkedet. Vi har i liten grad klart å identifisere eksempler hvor kommunene finner tilpassede ordninger som håndterer disse reglene og samtidig som gir rom for å inkludere personer som står svakt i arbeidslivet. En vanlig løsning for mange vil være å gå i mindre vikariater og bygge opp erfaring over tid, som kan gjør dem kvalifiserte for fast jobb. Trang økonomi og krav om effektivisering bidrar også til de stadig høyere kravene til kompetanse i kommunal sektor, noe som skaper ytterligere barrierer for å inkludere flere utsatte unge.

Likevel er det også flere av våre informanter som legger vekt på vilje og prioritering når det kommer til arbeidsinkludering, og at det er viktig å ikke bli for opptatt av begrensningene. Vilje og prioritering gjelder både ansatte i kommunale virksomheter, NAV og Fylkeskommunen. Informantene mener at det finnes muligheter hvis man bare er villig til å se etter dem. Slike muligheter kan være å arbeide målrettet med kvalifikasjonskrav og utlysningstekster, positiv særbehandling for kandidater med nedsatt arbeidsevne og individuelt tilpassede løp, gjerne med tett samarbeid mellom ulike deler av støtteapparatet og kommunen som arbeidsgiver.

### *Hvilken rolle har kommunale ledere og tillitsvalgte, samt støttepersoner i NAV for involvering og samarbeidets betydning?*

Vårt inntrykk er at kommunale ledere og støttepersoner i NAV kan ha stor betydning for inkludering i kommunale jobber. Vi finner imidlertid få eksempler på systematiske og fleksible ordninger for inkludering i ordinære kommunale virksomheter, og det praktiseres i liten grad en offensiv strategi på kommunalt nivå. I den grad kommunene er kreative og finner løsninger er dette gjerne knyttet til enkeltpersoner. Flere forteller for eksempel at beslutninger om arbeidspraksis gjerne er delegert til enhets- eller avdelingsnivå i kommunen. Enkelte etterlyser en mer aktiv politikk som gjelder for hele kommunen. Kommunale ledere vil trolig ha en avgjørende rolle for å finne frem til ordninger, som for eksempel mentorordningen, og et samarbeid med NAV som kan fungere med tanke på arbeidsinkludering av utsatt ungdom i sin kommune. Tilsvarende har NAV et ansvar for å bidra i utformingen og gjennomføringen av en mentorordning.

Flere informanter fremhever at samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skjer på et overordnet nivå. Selv om flere NAV-veiledere forteller om godt samarbeid med enkelte avdelingsledere eller enhetsledere i kommunene, opplever de at det er lite kunnskap om hvilke ordninger og støtte NAV kan tilby kommunene. Enkelte fremhever at NAV de seneste årene har fått langt større ansvar for selv å tilby individuelle løsninger og oppfølging for arbeidsgivere, men at de kanskje ikke har vært flinke nok på å formidle disse virkemidlene i kommunen. Det gjelder ikke minst samarbeidet med tillitsvalgte, som få av våre informanter har erfaring med. Det er dessuten lite å hente fra arbeidsinkluderingsforskningen når det gjelder informasjon om tillitsvalgtes rolle og bidrag. Den kommunale ledelsen må sammen med de tillitsvalgte komme frem til hvordan de skal bidra inn mot arbeidsinkludering.

*Hvor mange unge kunne tenke seg å kvalifisere seg til en jobb i kommunen?*

Vårt inntrykk er at kommunale jobber er attraktive for mange unge. Hvorvidt en jobb fremstår som attraktiv er i liten grad knyttet til om den er en del av en privat eller kommunal virksomhet. Det er likevel enkelte av de unge vi har intervjuet som mener kommunal sektor er særlig attraktivt på grunn av jobbsikkerhet og gode arbeidsbetingelser. I tillegg har det også blitt nevnt at det å tilby viktige tjenester og å «hjelp andre» sees på som attraktivt ved en jobb i kommunen. Eksempler på kommunale arbeidsplasser som oppleves som attraktive er skole, barnehage, teknisk sektor, administrasjon og IT.

*Hvilke ordninger, som er relevant for kommunal sektor, finnes og har til formål å få personer fra utenforskapet inn i jobb?*

Det finnes i dag få ordninger som er spesifikt innrettet mot å få personer i utenforskap inn i kommunal sektor.

En mentorordning slik det her er beskrevet kan være en vei fremover og innebære en forpliktelse for kommuner til å bidra aktivt og fleksibelt i arbeidsinkluderingsaker. Basert på fremstillingen av arbeidsinkludering som samfunnsmessig utfordring, og resultater av og erfaringer med arbeidsinkluderingsstiltøring, virker en kombinasjon av støtte og naturlig bistand å være hensiktsmessig for utsatt ungdom.

For dem som ikke nødvendigvis har behov for tett og individuell støtte på arbeidsplass fremstår praksisløp som inkluderer yrkesutdanning som særlig fruktbar. Vårt inntrykk er at det i stor grad finnes fleksible løp som kombinerer teoretisk opplæring og arbeidspraksis med mål om fagbrev. Vi har også inntrykk av at det er mer attraktivt for kommunene å satse på kandidater som inngår i slike løp. I mange tilfeller vil det være behov for økonomisk bistand fra NAV.

## Executive summary

*Work inclusion is one of society's most important challenges. Being excluded from the labor market has large negative consequences, both for individuals and society at large. Norwegian local and regional authorities can potentially play an important role in tackling these challenges.*

*This report is part of the "Inn i jobb"-program ("into work" program) which is a formalized cooperation between the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) and labor unions in the local public sector. The purpose of the program is to encourage local authorities to include young people outside the labor market into local public sector jobs in order to tackle the issue of youth exclusion while at the same time increasing the labor supply. This report is an initial analysis to provide knowledge to the program.*

*Proba and AFI have in this report analyzed how Norwegian local authorities can play an increasingly important role in work inclusion of young adults who suffer from being excluded from the labor market. We have conducted case studies in three Norwegian regions: Innlandet, Agder and Nordland. We build our analysis on statistical data on various labor market indicators and interviews with key informants in the regions and young adults currently outside the labor market. In addition, we provide a summary of existing research and literature on practical methods in work inclusion.*

### **Findings**

*We find that excluded youth are a heterogenous group. Thus, the general attitude in the research literature and among our informants is that measures to include them in the labor market need to be individualized and targeted. This includes both educational and occupational training programs. Also, responsible authorities cannot tackle youth exclusion without extensive cooperation, both between different levels and sectors of government and with external actors.*

*The commitment to provide formal education to young adults seem to be an effective way to include vulnerable youth in the labor market. In this regard, we want to highlight vocational programs with a flexible structure, combining both occupational training and formal education.*

*Nonetheless, there are potentially large barriers keeping young adults lacking formal education outside local public sector jobs. All public sector jobs have to be advertised publicly and regulations on employment clearly state that the best qualified person shall be offered the job. Therefore, if local authorities are going to play a role, not only as a training arena but also as an employer, they need to find new ways of recruiting vulnerable youth. We recommend that local authorities start building experience in practical work inclusion. This implies that local authorities themselves need to develop strategies and competence on work inclusion and that they make use of labor market programs/schemes that meet local requirements.*

# 1 Innledning

Arbeidsinkludering er en av de viktigste og vanskeligste utfordringene vi har som samfunn. Et stort utenforskap har konsekvenser for den enkeltes livskvalitet og det har konsekvenser for videreføringen av velferdsstaten. For å håndtere utfordringen må både privat og offentlig sektor lykkes med å inkludere vesentlig flere enn de gjør i dag. Økningen i unge uføre har vært meget høy de siste ti årene. Dersom vi ikke finner bedre måter for å håndtere at mange faller utenfor arbeidslivet risikerer vi at unge havner i permanente utenforskap. Kommunal sektor kan ha en viktig rolle i dette arbeidet.

*Inn i Jobb* er et samarbeid mellom KS, NAV og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor. Målet er å gi drahjelp til kommunene i arbeidet med å redusere utenforskap blant unge og samtidig få tilgang på tiltrengt arbeidskraft. Programmet er i startfasen, og det er ennå uklart hvilke konkrete virkemidler som skal tas i bruk. Programmet skal først gjennomføres i regionene Agder, Innlandet og Nordland. Det er aktuelt å fortsette i flere regioner og programmet planlegges å løpe fra 2020 til 2023.

Denne rapporten er utarbeidet av Proba og AFI og skal gi KS og samarbeidspartnerne et kunnskapsgrunnlag og en oppstartanalyse til inkluderingsprogrammet *Inn i Jobb*. Rapporten belyser status på, samt utfordringer og muligheter for å få unge personer inn i ordinære kommunale jobber i regionene. I slutten av rapporten fremhever vi måter kommunene kan jobbe på i inkluderingsarbeidet.

## 1.1 Bakgrunn

Dagens arbeidsmarked har høye krav til både formell kompetanse og personlige egenskaper som en del unge sliter med å leve opp til. Kravene kan lede dem inn i langvarig og permanente utenforskap. Til tross for at arbeidsinkludering har vært et politisk satsingsområde over en rekke år, er problemet med utenforskap en økende utfordring. Det har særlig vært en økning i utenforskap blant unge. Høsten 2019 meldte NAV om en økning på 177 prosent for unge uføre (25 – 29 år) siden 2010 (NAV 2020a). Koronasituasjonen har aktualisert problemstillingen ytterligere, hvor langt flere unge står uten arbeid.

Økt utenforskap har konsekvenser for de som rammes og det har konsekvenser for de som bor i lokalsamfunn med et stort utenforskap. Det har også store samfunnsmessige konsekvenser, blant annet for videreføring av velferdsstatens tilbud. Utfordringer med unge i et langvarig utenforskap er imidlertid ikke et særnorsk fenomen. I Norden risikerer mellom 6 og 12 prosent av unge i alderen 16 – 24 år å havne i et langvarig utenforskap, det vil si at de over tid verken er i skole, arbeid eller tiltak (Olsen m.fl., 2016).

Norske kommuner er på sin side i en særstilling når det gjelder omfanget av oppgaver som må løses, men klarer likevel ikke være i front når det gjelder inkludering av personer som står svakt i arbeidslivet inn i kommunale jobber.

KS' Landsting vedtok i februar 2020 en forventning om at landets kommuner og fylkeskommuner skal:

- Bygge opp under et seriøst og inkluderende arbeidsliv gjennom partssamarbeid - og arbeide for å sikre attraktiv studentpraksis, læreplasser, andre praksisplasser og arbeidsutprøving.
- Sørge for godt kvalifiseringsarbeid gjennom utdanningssektoren, NAV og arbeidsgivere.

Tidligere har det vært løftet frem to sentrale barrierer for at kommunene kan rekruttere unge som står svakt på arbeidsmarkedet. For det første leverer kommunen viktige tjenester med høye krav til kompetanse. For det andre er kommunen pålagt å utlyse alle

jobber offentlig og ansette den personen som er best kvalifisert til stillingen. Disse kravene innebærer at personer som mangler formell kompetanse, ikke når opp i konkurranse med andre.

Vi vurderer arbeidsinkludering som en kompleks utfordring («wicked problem») som må løses ved at flere aktører samarbeider. Problemene må håndteres med utgangspunkt i de konkrete situasjonene man står overfor, og alles bidrag blir viktig for å finne en løsning.

På bakgrunn av dette har vi i prosjektet undersøkt inkluderingsarbeidet som allerede gjøres i kommunene, i fylkeskommunene og av NAV, og hvordan disse aktørene samarbeider. Vi har undersøkt tre case-regioner: Agder, Innlandet og Nordland. Kommunene har selv kunnet komme med innspill på hvilke lokale utfordringer de har, samt hvilke begrensninger og muligheter de ser når det kommer til å inkludere flere unge i kommunale jobber. Vi presenterer også en mulig tilnærming til inkluderingsarbeidet som kommunene kan benytte seg av.

## 1.2 Problemstillinger

Problemstillingene for FoU-prosjektet har vært:

### Målgruppa

- 1) Hva er særlige utfordringer med hensyn til marginalisering av utsatte ungdommer i Norge i dag?
- 2) Hvem er de unge i utenforskap i fylkene og hva kjennetegner dem?
- 3) I hvilken grad er kommunen en attraktiv arbeidsplass for unge?

### Kommunen som inkluderingsarena

- 4) Hvorfor er det viktig at kommunene som arbeidsgiver gjennom sin rekruttering bidrar til mer inkludering og mindre utenforskap?
- 5) Hvordan kan arbeidsinkludering skje i praksis? Hva er typiske fallgruver? Hva er kritiske faktorer for å lykkes?
- 6) Hvilken rolle har kommunale ledere og tillitsvalgte, samt støttepersoner i NAV for involvering og samarbeidets betydning?
- 7) Hvilke muligheter og begrensninger legger føringer for løp inn i ordinære kommunale jobber i de utvalgte fylkene?
- 8) Hvilke ordninger, som er relevant for kommunal sektor, fins og som har til formål å få personer fra utenforskapet inn i jobb?

### Begreper og avgrensinger

Når vi omtaler NAV i rapporten, mener vi i hovedsak NAV-kontor. Siden det varierer hvilke kommunale tjenester som er integrert i NAV-kontorene har vi i deler av fremstillingen, noe forenklet, valgt å skrive samarbeid mellom NAV og kommunen når vi snakker om samarbeid mellom de relevante statlige og kommunale tjenestene, uavhengig av om de aktuelle tjeneste er integrert i kontoret.

Oppdraget har vært avgrenset til muligheter og begrensninger for inkludering i ordinære kommunale jobber. Tiltaksleverandører i skjermet sektor har derfor ligget utenfor oppdraget. Selv om attføringsbedrifter/vekstbedrifter er viktige aktører for arbeidsinkludering, vil de ikke vies vesentlig oppmerksomhet i rapporten.

## 1.3 Metoder

Oppdraget har vært todelt. I del en har vi gjort caseundersøkelser i Agder, Innlandet og Nordland for å kunne beskrive status, og muligheter og begrensninger for inkludering av unge i kommunale jobber. Datainnsamlingen i caseundersøkelsen har bestått av en gjennomgang av statistikk og intervjuer med sentrale aktører i kommunene og unge som får oppfølging fra NAV.

I del to av oppdraget fremmer vi en mulig retning for inkluderingsarbeidet i kommunene, og oppsummerer hva litteraturen fremhever som kvaliteter i oppfølging og arbeidstrening.

### 1.3.1 Caseundersøkelse: Statistikk

Unge i utenforskap er en mangfoldig målgruppe. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet, helseutfordringer og lav formell kompetanse er allikevel de viktigste kjennetegnene.

For å beskrive omfanget av målgruppa og status i regionene har vi derfor innhentet statistikk over målgruppas status på arbeidsmarkedet og i utdanning. Statistikken er dels oversendt fra NAV fylke i regionene, dels hentet fra Statistisk sentralbyrå og på Utdanningsdirektoratets nettsider.

#### NAV

Deltakelse i arbeid er sentralt mål på utenforskap. I dialog med NAVs fylkeskontorer har vi innhentet statistikk over unge under 30 år som står utenfor arbeid. Disse er inndelt i fire grupper. Vi viser forskjeller mellom regionene knyttet til hvor mange som står utenfor og utviklingen over tid.

- *Personer registrert som arbeidssøkere.* NAVs definisjon av arbeidssøkere er personer som søker arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene (NAV 2020b). Gruppa består av summen av helt arbeidsledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere.
- *Personer registrert med nedsatt arbeidsevne.* Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter arbeidssøkere som på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale funksjonsnedsettelse har vansker med å få arbeid. Dette er personer som vurderes av NAV å ha behov for omfattende bistand og oppfølging enten som spesielt tilpasset i en periode eller som varig innsats.
- *Personer registrert som mottakere av uføretrygd.* Uføretrygd gis til personer som har varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom eller skade. Uføretrygden kan være 100 prosent eller gradert (delvis), avhengig av personens inntektsevne. Personer som for eksempel kan jobbe 40 prosent, kan ha rett til 60 prosent uføretrygd.
- *Personer som mottar økonomisk sosialhjelp.* Personer som ikke kan sørge for seg selv gjennom arbeid, trygd eller gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter har mulighet til å søke økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp skal sikre at personer har tilstrekkelig midler til livsopphold.
- *Personer som er registrert som deltakere i arbeidstrening i en kommunal virksomhet.* Statistikken teller alle deltakere siste 12 måneder i en virksomhet som kan knyttes til et kommunalt organisasjonsnummer.

## Utdanning

Formell utdanning, ved blant annet å fullføre videregående skole, er en sentral faktor for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet (se for eksempel SSB 2020; OECD 2018).

### *Gjennomføring av videregående skole*

SSB har statistikk over gjennomføring av videregående opplæring. Vi har tatt utgangspunkt i statistikken over fullført studie- eller yrkeskompetanse blant elever som startet i vg1 for første gang (SSB 2020a). Indikatoren viser hvor mange som i løpet av perioden 2013-2019 fullførte utdanningen på normert tid eller mer en normert tid.<sup>1</sup>

### *Læreplasser*

En viktig forutsetning for å fullføre yrkesutdanning er å få læreplass. Vi har derfor innhentet statistikk over andelen søkere som har fått læreplass. Definisjonen er søkere som har fått lærekontrakt i løpet av kalenderåret (Udir 2020).<sup>2</sup> Vi har tatt utgangspunkt i telletidspunktene for desember ettersom det gir lengst tidsserie.

For å si noe om hvilken rolle kommunal sektor har for lærlingeplasser har vi innhentet statistikk på nasjonalt nivå over hvor mange lærlinger som vi finner i privat, kommunal og statlig sektor.

## Personer registrert i oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som skal følge opp ungdom som har rett til opplæring, men som ikke er i arbeid eller opplæring. Tallene viser hvor mange ungdommer som er registrert i OT på rapporteringstidspunktet.

I dialog med fylkeskommunene har vi tatt utgangspunkt i de nasjonale telletidspunktene i juni. Tallene ligger tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider.<sup>3</sup>

## Svakheter ved indikatorene

Målgruppen for denne kartleggingen er unge som står utenfor skole og arbeid. Selv om vi kan anta at de fleste som står utenfor skole eller arbeid er registrert i OT eller hos NAV, vil det trolig være personer som ikke fanges opp av tjenestene. Det er frivillig å være registrert hos oppfølgingstjenesten og personer må som regel selv ta initiativ for å komme i kontakt med NAV. Statistikken som presenteres gir derfor ikke en samlet oversikt over alle som står utenfor utdanning eller arbeid.

### 1.3.2 Caseundersøkelse: Intervjuer

For å beskrive situasjonen i regionene og hvilke muligheter og begrensninger som finnes for å inkludere unge i kommunale jobber, har vi intervjuet representanter for sentrale aktører som er i kontakt med eller har ansvar for unge, ledelsen i noen utvalgte kommuner og unge som mottar bistand fra NAV.

---

<sup>1</sup> Vi har også innhentet statistikk over utdanningsnivå blant personer (18-29) registrert hos Nav. Fordi det er usikkerhet knyttet til kvaliteten av denne statistikken har vi valgt å bruke statistikk på gjennomføring av videregående skole.

<sup>2</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/sokere-og-larekontrakt/sokere-sortert-etter-fylker/>

<sup>3</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/>



### **Aktører som er intervjuet:**

- NAV i utvalgte kommuner (ledelse, ungdomsteam og representanter for jobbtreningsiltak/iltak for aktivitetsplikt)
- Fylkeskommunen i de tre regionene (representanter for oppvekst og utdanning, herunder oppfølgingstjenesten og videregående utdanning/fagopplæring)
- Utvalgte opplæringskontorer
- Kommunedirektør/rådmenn og HR-ledere i utvalgte kommuner
- Representanter for fagforeninger

Vi har totalt gjennomført 23 intervjuer. Intervjuene har vært gjennomført som individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, hovedsakelig på videomøte.

På grunn av oppdragets begrensning i tid og omfang har det kun vært mulig å gjennomføre et begrenset antall intervjuer i hver region og kun med et fåtall kommuner. Beskrivelsene av regionene og kommunene bør derfor leses som eksempler på ordninger, synspunkter og erfaringer med arbeidsinkludering i kommunal sektor, mer enn en fullstendig beskrivelse.

### **Unge registrert hos NAV**

For å få bedre innsikt i målgruppa unge i utenforskap har vi gjennomført intervjuer med et utvalg unge som følges opp av NAV. Intervjuene er gjennomført enkeltvis og har omhandlet deres situasjon og behov, og hvordan de ser for seg veier inn i jobb eller utdanning. Vi har ikke hatt noen streng avgrensning av hvilken type oppfølging de unge skal ha hos NAV eller spesielle kjennetegn ved dem i rekrutteringen. Dette er både fordi vi har ønsket å rekruttere personer med en variert bakgrunn og av praktiske hensyn.

### **1.3.3 Gjennomgang av forskning på arbeidsinkludering**

Til slutt, har vi gjort en gjennomgang av forskningen på arbeidsinkludering av hvor Øystein Spjelkavik og Kjetil Frøyland ved Arbeidsforskningsinstituttet-Oslomet har vært sentrale bidragsytere. Øystein Spjelkavik har forsket på arbeidsinkludering siden tidlig på 1990-tallet og Kjetil Frøyland er ekspert på utsatt ungdom og har publisert en rekke studier knyttet til ungdom i utenforskap. I gjennomgangen har vi trukket ut momenter og bidrag som kan forklare utfordringer med arbeidsinkludering og hvordan arbeidsgivere kan bidra til inkludering i arbeidslivet.

Kapittelet er skrevet som et sammenhengende narrativ, med utgangspunkt i at leserne ikke har tidligere kjennskap til denne delen av arbeidsinkluderingsforskningen. Dette innebærer at vi presenterer et overordnet perspektiv for å gi en introduksjon til tema og som kan brukes som en guide for aktører som ønsker å jobbe med inkludering av unge. Vi løfter frem noen sentrale kilder som interesserte lesere eventuelt kan gå dypere inn i. Det er et bevisst valg å ikke benytte for mange kildehenvisninger.

## 2 Målgruppa

Målgruppen for KS' «Inn i jobb»-satsning er ungdom mellom 18-30 år som står utenfor utdanning og arbeidsliv.<sup>4</sup> Dette er en heterogen gruppe med store interne variasjoner, og det er derfor utfordrende å beskrive gruppen generelt.

Hvor langt utenfor arbeidslivet man står vil avhenge av en rekke faktorer, som for eksempel når man falt ut av jobb eller utdanning, hva som var årsaken til at man falt utenfor, hvor lenge man har stått utenfor og hvilke utfordringer og barrierer man opplever som hindrer overgang tilbake i jobb eller utdanning.

På den ene siden kan man finne ordinære jobbsøkere, for eksempel nyutdannede, som søker jobb og derfor er utenfor. I tillegg kan det være andre grupper som står midlertidig utenfor arbeid og utdanning frivillig, for eksempel unge som tar et friår eller lignende. Disse vil imidlertid ofte komme inn i arbeidsmarkedet eller utdanning etter relativt kort tid, selv om enkelte kan ha behov for bistand fra NAV eller annen støtte og oppfølging (SSB 2019).

I oppdraget legges det vekt på *utsatte* unge. Til tross for at dette er en heterogen gruppe har de ifølge Frøyland (2020) det til felles at de er i «utenforskap eller i fare for utenforskap og at de har flere utfordringer enn ungdom flest».<sup>5</sup> I dette prosjektet har vi derfor fokusert på unge som har en eller annen utfordring som gjør at de har falt ut av utdanning eller jobb og/eller har problemer med å komme inn igjen eller fastholde en jobb. Ifølge Frøyland m.fl. (2016) er hovedproblemer blant denne gruppa lav kompetanse, psykiske problemer, manglende motivasjon og dårlig mestringsfølelse etter mange nederlag. Blant de unge som opplever psykiske problemer, er det imidlertid få som opplever alvorlige psykiske plager. Ofte er det lettere plager, som angst- og depresjonssymptomer, som likevel kan føre til eller forsterke utenforskap. Videre finner Frøyland og Fossetøl (2014) at mange av de unge med utfordringer har dårlige erfaringer fra skolen og er skoleleie. Flere av disse har lese- og skrivevansker.

Mange av funnene fra tidligere forskning har også blitt bekreftet av våre informanter. Flere av dem vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet jobber tett på ungdom i målgruppen og har derfor god innsikt i hvilke utfordringer de møter. I dette kapitlet vil vi oppsummere informasjonen vi har fått gjennom intervjuene om hvorfor unge faller ut og hva som bidrar til å holde dem i utenforskap.

Til sist i kapitlet vil vi gjennomgå statistikk som viser omfanget av målgruppa i våre tre case-regioner, Agder, Innlandet og Nordland, hvilke hjelpetjenester de er registrert hos og hvordan dette har utviklet seg over tid.

### 2.1 Årsaker til utenforskap

Årsaker til og konsekvensene av utenforskap henger ofte tett sammen. Hvis man for eksempel faller utenfor på grunn av lav mestringsfølelse eller psykiske plager, vil dette ofte forverre seg som en følge av å stå utenfor.

---

<sup>4</sup> I forskning på arbeidsinkludering av unge varierer ofte aldersspennet på de unge som omtales. Frøyland (2020) fokuserer for eksempel på gruppen mellom 15 og 25 år, og NAV regnes også ofte de under 25 som unge.

<sup>5</sup> Et vanlig syn i samfunnsdebatten er at gutter har større utfordringer enn jenter, og at dette særlig gjelder for gutter på yrkesrettede utdanninger. En nylig publisert studie har undersøkt utenforskap blant unge, og bekrefter at det ikke er en særskilt gruppe unge som trenger bistand. Vedvarende utenforskap er en utfordring blant begge kjønn, og på tvers av utdanningsretninger (Vogt m.fl 2020).

I tillegg har en og samme person ofte en kombinasjon av utfordringer. For eksempel kan en person med lese- og skrivevansker oppleve klasseromsundervisning som utfordrende og derfor velge yrkesfag på videregående skole. Hvis vedkommende ikke får lærlingplass, vil alternativet være å fullføre yrkesopplæringen i skolen. Dette oppleves av mange som lite attraktivt ettersom bakgrunnen for valget av yrkesfag var en mer praktisk rettet utdanning. Med manglende formell kompetanse kan det bli vanskelig å få jobb, og etter lengre tids utenforskap kan også psykiske plager dukke opp og gjøre det vanskeligere å komme tilbake i skole eller over i jobb.

Eksemplet viser at årsakene til utenforskap ofte er sammensatte og individuelle. Likevel er det en del årsaker som går igjen, og vi vil nedenfor presentere noen av de vanligste grunnene til at unge faller ut og forblir utenfor arbeid og utdanning.

### 2.1.1 Ikke fullført videregående opplæring

En av de viktigste årsakene til utenforskap som blir trukket frem både i litteraturen og av våre informanter er lav utdanning – særlig at man ikke har fullført videregående opplæring (se for eksempel SSB 2020; Falch og Nyhus 2011; OECD 2018). I Norge ser vi at om lag 1 av 4 ikke fullfører videregående skole innen 5 år. En studie fra 2009 viser videre at unge som ikke fullfører videregående opplæring har hele 30 ganger så stor sjanse for å bli uføre og 15 ganger så stor sjanse for å bli sosialhjelpsmottaker som unge som fullfører (Falch, Johannesen og Strøm 2009, sitert i Oppgaveutvalget for flere i arbeid 2020). Erfaringene er at arbeidslivet i økende grad krever formelle kvalifikasjoner, og unge som ikke har fullført videregående skole vil ofte ikke være kvalifiserte. Selv om de likevel får en jobb, vil de ha en skjørere tilknytning til arbeidsmarkedet blant annet fordi de er mer utsatt for nedbemanning og permitteringer og har lavere lønn.

Unge kan falle ut av skole og utdanning på ulike tidspunkter, og dette vil ha betydning for hvor lett det er å komme seg ut av utenforskap. De som faller ut allerede i ungdomsskolen vil ifølge våre informanter ofte mangle grunnleggende ferdigheter, noe som gjør det svært krevende å stå i en jobb eller komme seg inn i utdanning igjen.

Andre kan ha fullført grunnskolen, men har vært skoleleie eller slitt med skolevegring over lengre tid, noe som resulterer i høyt fravær og lave grunnskolepoeng. Dette kan begrense mulighetene for videregående opplæring. For eksempel kan de ha færre muligheter til å velge den studieretningen de ønsker. Om de går yrkesfag, kan det også gjøre det vanskeligere å få lærlingplass, ettersom lærebedrifter – som andre arbeidsplasser – ofte ønsker de beste kandidatene. På grunn av en generell mangel på lærlingplasser fører dette til at ungdom som allerede er utsatt kan risikere å ikke få lærlingeplass.

Flere av våre informanter trekker frem det å ikke få lærlingplass som en vanlig grunn til at unge slutter på videregående og faller ut av skole og arbeidsliv. Elever på yrkesfag som ikke får lærlingplass får tilbud om å fullføre yrkesutdanningen ved å ta et alternativt VG3 i skole som innebærer ett års opplæring i skole i stedet for to år i bedrift. Imidlertid er mange som nevnt skoleleie og ønsker ikke å fullføre videregående opplæring i skolen.

Det er viktig å understreke at det ikke bare er elever på yrkesfaglige utdanningsprogram som kan slite med å fullføre videregående skole, men også elever på studiespesialiserende og andre studieforbereende retninger. Her kan det være store variasjoner i når en elev faller ut. Det kan være alt fra å droppe ut tidlig til å kun mangle noen få fag for å få vitnemål.

Få elever faller ut av videregående skole uten at det ligger annen problematikk bak. En informant forteller for eksempel at de som havner bakerst i køen for å få lærlingeplass ofte har utfordringer som psykiske eller sosiale vansker, fysiske begrensninger eller karakteristika som gjør det vanskelig. Slik problematikk kan også gjelde dem som ikke

fullfører studieforbereidende retninger. Andre årsaker kan være vanskelige familieforhold, rus eller andre problemer som ligger bak.

## 2.1.2 Helsemessige utfordringer

En del av dem som står utenfor utdanning og arbeidsliv har fysiske eller psykiske helseutfordringer. Utfordringene kan både ha vært årsaken til at de falt ut og til at de har vanskeligheter med å bli komme tilbake. I denne gruppen vil vi også finne en del som har så store helsemessige plager at de ikke kan delta i arbeidsrettede tiltak og kan bli vurdert som helt eller delvis uføre.

Likevel er det mange i denne gruppen som vil kunne gå videre til jobb eller utdanning. Dette gjelder særlig de vi allerede har nevnt med lette eller moderate psykiske plager. En av informantene vi har snakket med forteller at de opplever at andelen unge med fysisk sykdom holder seg relativt stabil, mens det er en økning i andelen som står utenfor på grunn av psykiske helseplager.

Ett problem som trekkes frem i intervjuene er at en diagnose kan føre til at man faller utenfor arbeidsrettet oppfølging. En informant forteller at de internt bruker begrepet «OT-syk» for å betegne situasjonen der unge har fått en diagnose før de blir 18. Dersom de deretter faller ut av videregående skole og går over i Oppfølgingstjenesten, får de ikke like aktiv oppfølging fordi de er registrert med helsemessige utfordringer. Mange av disse bor også hjemme og det kan ta tid før de blir registrert hos NAV. Dermed havner de «under radaren» frem til de passerer 24 og ikke lenger har rett på oppfølging gjennom OT og dermed før de dukker opp hos NAV.

Andre informanter trekker frem at et diagnosefokus kan forsterke utenforskapet ved å fokusere på hva de unge ikke kan, fremfor hva de kan. Flere av våre informanter snakker om viktigheten av å ha et mestringsfokus heller enn et diagnose- og sykdomsfokus, og at dette er viktig for å få de unge over i jobb eller videre utdanning.

Enkelte i NAV løfter frem at svært få av brukerne passer betegnelsen som «NAVer», altså at de er på NAV fordi de ikke ønsker å jobbe. De opplever at de unge brukerne nesten utelukkende ønsker å jobbe og at det i nesten alle tilfeller er andre, bakenforliggende årsaker til at de er registrert hos NAV. Her trekkes det frem at mange faktisk foretrekker å si at de «naver» fordi de ikke ønsker å fortelle om psykiske problemer eller at de føler at de ikke er attraktive på arbeidsmarkedet.

Til sist har forskning vist at jobbfastholdelse kan være utfordrende for personer med psykiske helseplager, blant annet fordi det kan være vanskelig for ledelsen og kollegene å vite hvordan de skal forholde seg til ansatte som sliter psykisk. En dansk studie av langtidssykemeldte med psykiske og andre diagnoser, viste at graderte sykemeldinger kan redusere lengden på fravær for de med andre diagnoser, men ikke for de med psykiske diagnoser. En mulig forklaring er at ledere ikke vet hvordan de skal legge til rette for en vellykket trinnvis tilbakevending for de med psykiske lidelser (Høgelund m.fl., 2012). Erfaringene fra et norsk forskningsprosjekt er at de «naturlige støttespillerne», lederne og kollegene, ofte er nokså rådville når en ansatt/kollega sliter psykisk. Usikkerheten er stor, og man er gjerne redd for å si eller gjøre noe feil (Schafft 2014: 204).

I tillegg til psykisk sykdom er også rus en vanskelig utfordring på arbeidsplassen. Det kan både være tabubelagt og vanskelig for ledere og kolleger å forholde seg til. En av våre informanter i kommuneledelsen forteller for eksempel at de fint kan legge til rette for mindre psykiske plager som angstproblematikk og lignende, men at et aktivt rusproblem nærmest er umulig å håndtere på arbeidsplassen.

### 2.1.3 Oppvekst og familieforhold

Familien, og særlig foreldre, spiller en viktig rolle i barns og unges utvikling og i hvordan de ser på seg selv, sine styrker, svakheter og hvilke muligheter de har. Som en informant sier: «Familie kan både være de viktigste støttespillerne og det største hinderet». En turbulent oppvekst og vanskelige familieforhold kan ha negativ påvirkning på barn og unges selvfølelse og selvtillit, motivasjon og mestring, og det kan også bidra til helseplager og andre utfordringer.

Et annet aspekt ved oppvekst og familie er *sosial arv*. Dette er noe svært mange av våre informanter trekker frem som en viktig årsak til utenforskap blant unge. De forteller at barn av foreldre med svak tilknytning til arbeidsliv og lav utdanning har mindre sannsynlighet for å gjennomføre videregående skole og å komme ut i jobb. Videre forteller informanter fra enkelte kommuner at de ser en tendens til at det å leve på ytelse forplanter seg videre til neste generasjon, slik at man etter hvert får flere generasjoner fra samme familie som står utenfor arbeidslivet. Barn og unge som er oppvokst i en familie der foreldrene står utenfor arbeidslivet kan finne det ekstra utfordrende å lære arbeidslivets spilleregler og å stå i en jobb.

### 2.1.4 Mangel på trygghet og stabilitet

De som står utenfor kan ha dårlig økonomi, ustabil bosituasjon, vanskelige familieforhold og lignende, som hindrer overgang til jobb eller utdanning fordi det tar bort fokus fra jobbsøking og arbeidsrettede tiltak, og gjør det vanskelig å tenke langsiktig.

Våre informanter forteller at økonomiske bekymringer ofte tar mye plass hos dem det gjelder. Som en informant sier er det vanskelig å søke jobb når «de ikke vet hvordan de skal betale for mobilabonnementet så arbeidsgiver kan kontakte dem, eller hvordan de skal betale for bussen til jobb». En informant ønsker at hjelpeapparatet viser større forståelse for at økonomiske bekymringer er utfordrende og kan ta fokuset vekk fra arbeid. Informanten mener at det heller bør være mer fokus på å sikre en stabil økonomisk situasjon slik at personer i oppfølgingsløp blir i bedre stand til å gjennomføre og lykkes. Dette krever ofte et samarbeid mellom flere aktører og en kombinasjon av ulike tiltak og former for inntektssikring.

En kommunedirektør mener det er en forskjell mellom unge som får sosialhjelp og statlig inntektssikring som AAP. Vedkommende mener statlig inntektssikring gir mer stabilitet og langsiktighet, noe som gjør det mulig å fokusere på arbeidsrettet oppfølging. Sosialhjelp er mer midlertidig og det krever mer av mottakerne for å beholde ytelsen, som kan distrahere fra andre tiltak.

Dårlig økonomi kan også hindre unge i å skaffe seg nødvendig kompetanse eller ferdigheter. Ett eksempel på dette er førerkort, som kreves i en del kommunale jobber. Dersom de unge ikke allerede har førerkort, kan det være utfordrende å ha råd til undervisning og førerprøve. Dette er heller ikke noe som i utgangspunktet dekkes av NAV.

En informant forteller også at unge som aldri har flyttet hjemmefra eller klart seg på egenhånd kan bli veldig utrygge ved tanken på å flytte eller få jobb et annet sted. Dette kan forverres over tid om den unge står utenfor i lengre perioder. Kombinert med generelt lav mestringsfølelse, kan dette gjøre det vanskeligere å bevege seg utenfor kjente og trygge rammer, noe som igjen kan begrense mulighetsrommet.

### 2.1.5 Innvandringsbakgrunn og lave språkkunnskaper

En viktig grunn til utenforskap blant unge er lave språkkunnskaper og andre utfordringer knyttet til å ha innvandrerbakgrunn. Dette kan for eksempel være mangel på formell

kompetanse eller at kompetansen ikke anerkjennes i Norge, manglende nettverk, kulturforskjeller eller fordommer blant norske arbeidsgivere.

Mye tyder på at det er enda større variasjoner internt i denne gruppen enn blant unge i utenforskap uten innvandrerbakgrunn. Dette er fordi disse kan stå utenfor av de samme grunnene som er nevnt ovenfor, men at de også kan stå utenfor *fordi* de er innvandrere. For eksempel vil en høyt utdannet person uten andre utfordringer kunne ha problemer med å komme seg inn i norsk arbeidsliv på grunn av for eksempel manglende språkkunnskaper. I tilfeller der en person med innvandrerbakgrunn har sammensatte problemer, kan disse også forverres av å ha en minoritetsbakgrunn. For eksempel kan det være ekstra utfordrende for en person med minoritetsbakgrunn å oppleve psykiske problemer.

### 2.1.6 Uklare ønsker og behov

Flere av informantene vi har snakket med, både i støtteapparatet og blant de unge selv, trekker frem at mange unge ikke vet hva de ønsker å jobbe med. I denne sammenheng peker Frøyland (2020a) på at det å være ung i seg selv er et likhetstrekk og et kjennetegn med konsekvenser. Det er ofte vanskeligere å avklare hva som egentlig er utfordringene hos unge, og hvor store de er. Frøyland mener dette kan være fordi de unge fortsatt er i utvikling – både fysisk og mentalt – og at dette kan gjøre det vanskeligere å bestemme innholdet i og målet for bistanden man gir.

Noen av de unge vi har intervjuet forteller om beslutninger de tok som yngre som de angrer på eller som de ikke helt så konsekvensene av. NAV-veiledere forteller også at de jobber aktivt med å avklare de unges interesser og ønsker, og at dette ofte kan ta tid.

### 2.1.7 Eksterne faktorer

Det er viktig å understreke at årsakene til utenforskap ikke bare ligger hos den enkelte unge, men også i samfunnet og arbeidslivet for øvrig, og i spillet mellom individet og samfunnet rundt. Utviklingen i arbeidslivet de siste tiårene har ført til stadig hardere konkurranse og at omfattende og raske forbedringer og kontinuerlige omstillingsprosesser er nødvendig (se for eksempel Enehaug 2018). Flere vi har snakket med trekker frem de økende forventningene og kravene til kompetanse i arbeidslivet, ikke minst i kommunal sektor, som en utfordring for mange unge.

Dette gjelder særlig unge som allerede har problemer med å gjennomføre videregående opplæring eller å ta et fagbrev. Man ser at ny teknologi og nye organisasjonsformer fører til stadig færre stillinger i produksjonen og det blir stadig mindre behov for ansatte i midtsjiktet i organisasjoner.

Det blir dermed færre stillinger som ikke krever en viss formell kompetanse, men også sosiale egenskaper og språkkunnskaper. Som en av våre informanter formulerer det: «Den tradisjonelle personen som kunne 'gjemme seg bort' på bygda i en snekkerbedrift gjelder mindre og mindre». Mange av de unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv har lite erfaring og kanskje lite støtte hjemmefra, noe som gjør det vanskelig å lære arbeidslivets spilleregler og fungere optimalt. Dette står ofte i kontrast med stillingsannonser som etterspør høy arbeidskapasitet, fleksibilitet og at man skal kunne strekke seg langt og tåle et høyt arbeidspress.

Andre samfunnsmessige faktorer som påvirker utenforskap og arbeidsinkludering er for eksempel arbeidsinnvandring. Siden EU-utvidelsen i 2004 har Norge sett en sterk økning i arbeidsinnvandring, noe som har skapt hardere konkurranse, særlig i visse sektorer. Dette gjelder for eksempel bygg og anlegg og verftsindustrien. Videre preges arbeidslivet av økonomiske sjokk med sysselsettings- og utstøtingskonsekvenser, som finanskrisen i 2008 og den pågående koronakrisen.

Det at utsatte unge er en så heterogen gruppe gjør det vanskelig å finne enkle tilnærminger til arbeidsinkludering. Samtidig peker en informant på at samfunnsutviklingen fører til stadig flere standardiserte løsninger, særlig i støtteapparat som NAV og andre oppfølgingstjenester. Slike standardiserte løsninger kan ikke treffe alle, og det kan bli vanskeligere å tilby støtte basert på individets behov.

På den annen side peker også mange av våre informanter på *for mye* tilpasning og støtte, særlig i skolen. De siste årene har det vært et politisk mål at så mange som mulig skal fullføre videregående opplæring. Dette har ført til at skolene tilbyr en høy grad av tilpasning, fleksibilitet og tett oppfølging for å sikre at hver elev kommer seg gjennom skolen. Selv om det å fullføre videregående er viktig, mener flere av våre informanter at dette gjør overgangen til arbeidslivet eller lærlingperioden for stor for mange, og at den blir større og større. En informant fra et opplæringskontor forteller at en vanlig fellesnevner blant unge som sliter er at de ikke føler seg forberedt på arbeidslivet. De ønsker å jobbe, men opplever kravene i arbeidslivet som svært høye.

Arbeidsplasser har sjelden mulighet til å drive med samme type støtte og oppfølging som elevene er vant til. Dette kan føre til at eleven enten blir sykemeldt, selv velger å avslutte arbeidsforholdet eller at bedriften ikke ønsker å beholde den unge fordi de ikke kan legge til rette for ham eller henne. Informantene er imidlertid ikke enige om hva som bør gjøres med dette. Enkelte mener at man burde fortsette med støtte og oppfølging også gjennom lærlingperioden eller gjennom ordninger som Supported Employment eller lignende. Andre mener at man heller bør fokusere på ansvarliggjøring av de unge og forberede dem bedre på hvordan arbeidslivet fungerer.

## 2.2 Statistikk om målgruppa i regionene

Under presenterer vi statistikk om målgruppa i regionene. Gjennomgangen er ikke en fullstendig måling av status i regionene, men presenterer sentrale indikatorer som belyser omfanget av unge i utenforskap i regionene.

### 2.2.1 Personer som er registrert hos NAV

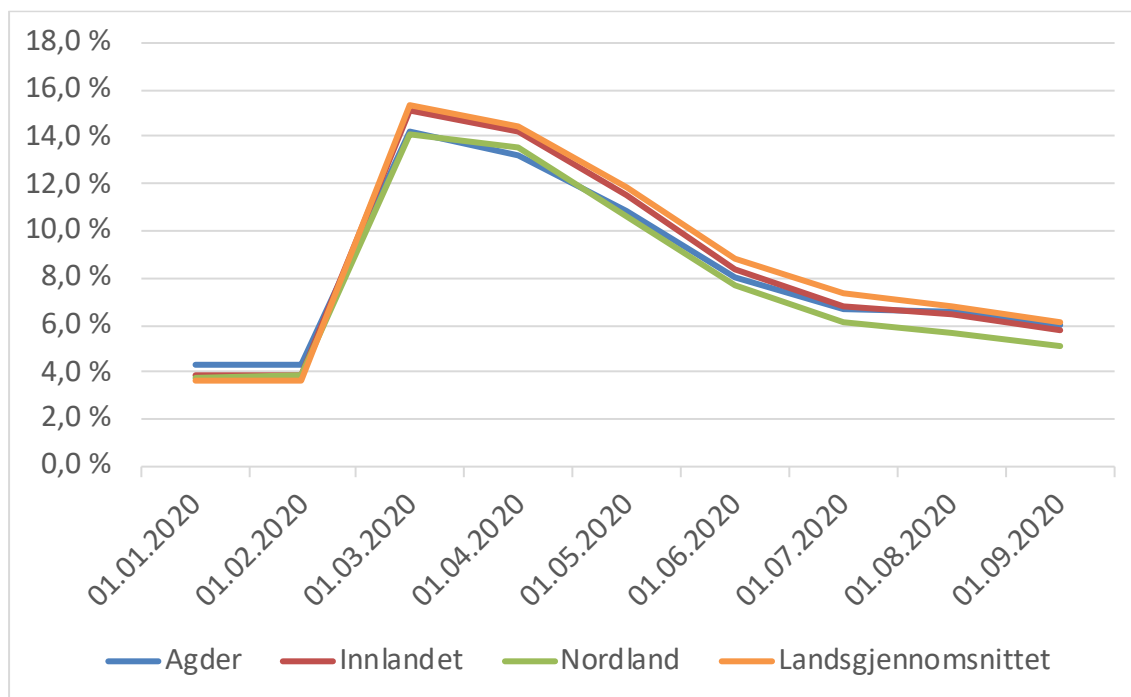
#### *Arbeidssøkere*

Figur 2-1 viser prosent av befolkningen i aldersgruppa 18-29 år som er registrert som arbeidssøkere i perioden januar 2020 - september 2020. Figuren viser den dramatiske utviklingen i arbeidsledighet blant de unge knyttet til koronaepidemien, med en kraftig økning i ledigheten i mars, fra rundt 4 til 15 prosent. Deretter har ledigheten falt gradvis til ca. 6 prosent i september.

Det er verdt å merke seg noen forskjeller mellom regionene. Prosentandelen av de mellom 18 og 29 år som var registrert som arbeidssøkere i Agder lå i januar på 4,4 prosent, som er noe høyere enn i Innlandet og Nordland, som lå på hhv. 3,9 og 3,8 prosent.

Andelen arbeidssøkere i de tre regionene lå litt høyere enn landsgjennomsnittet ved inngangen av 2020, men alle ligger litt lavere enn landsgjennomsnittet i september. Økningen i perioden har vært sterkest i Innlandet hvor andelen arbeidssøkere har økt med 1,9 prosentpoeng, som tilsvarer ca. 1000 flere arbeidssøkere i aldersgruppa. For Agder og Nordland har veksten vært 1,6 og 1,3 prosentpoeng, som tilsvarer hhv. rundt 800 og 500 personer. Totalt sett er det registrert litt under 8000 unge som arbeidssøkere i september 2020.

Figur 2-1 Prosent av befolkningen 18-29 år som er registrerte arbeidssøkere, januar 2020-september 2020.



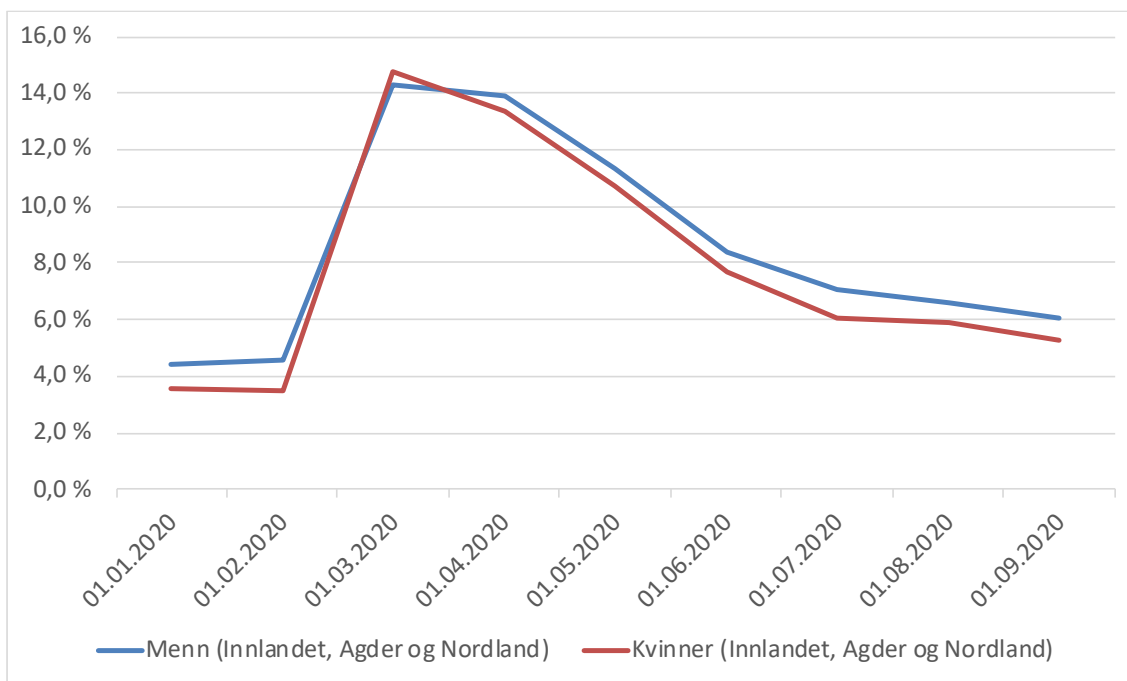
Note: 1 Prosent arbeidssøkere er beregnet som antall arbeidssøkere 18-29 ved talletidspunktet i prosent av befolkningen 18-29 ved 1.1.2020.

Nivået og utviklingen i antall arbeidssøkere i regionene er forskjellig for unge menn og kvinner, se Figur 2-2. Ved inngangen til 2020 lå ledigheten blant menn i aldersgruppen en del høyere enn blant kvinnene: Agder 4,9 prosent, Innlandet 4,1 prosent og Nordland 4,4 prosent. Blant kvinnene var de tilsvarende andelene henholdsvis 3,8, 3,6 prosent og 3,1 prosent.

Økningen i perioden har vært sterkest for menn i Innlandet (1,9 prosentpoeng) og lavest for menn i Nordland (0,9 prosentpoeng).



**Figur 2-2** Prosent av befolkningen 18-29 som er registrert arbeidssøkere, kjønn, januar 2020-september 2020.

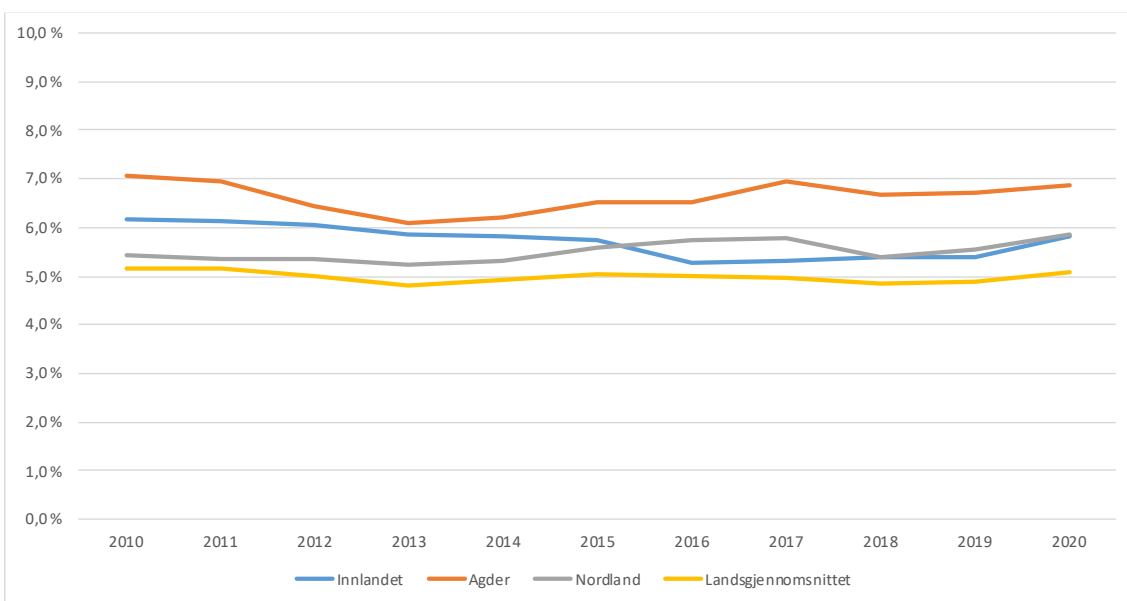


Note: 2 Prosent arbeidssøkere er beregnet som antall arbeidssøkere 18-29 ved talletidspunktet i prosent av befolkningen 18-29 ved 1.1.2020.

### Personer med nedsatt arbeidsevne

Når vi ser på prosentandelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne er det en tydelig forskjell mellom regionene. Figur 2-3 viser prosentandelen av befolkningen i alderen 18-29 som er registrert med nedsatt arbeidsevne i perioden 2010 til 2020. Prosentandelen i Agder ligger på mellom 6 og 7 i perioden, som er klart høyere enn for Innlandet og Nordland, selv om også disse ligger høyere enn landsgjennomsnittet på 5 prosent. Andelen personer med nedsatt arbeidsevne holder seg relativt stabil de siste 10 årene.

**Figur 2-3** Prosent av befolkningen 18-29 med nedsatt arbeidsevne, 2010-2020



Ser vi videre på forskjeller mellom kjønn så er prosentandelen registrert med nedsatt arbeidsevne høyere blant kvinner enn menn. Ved inngangen til 2020 var prosentandelene blant kvinner i aldersgruppen: Agder 7,2 prosent, Innlandet 6,1 prosent og Nordland 6,3 prosent. For menn var prosentandelene: Agder 6,5 prosent, Innlandet, 5,3 prosent og Nordland 5,5 prosent. Totalt sett utgjør antallet unge med nedsatt arbeidsevne rundt 8500 personer i de tre regionene.

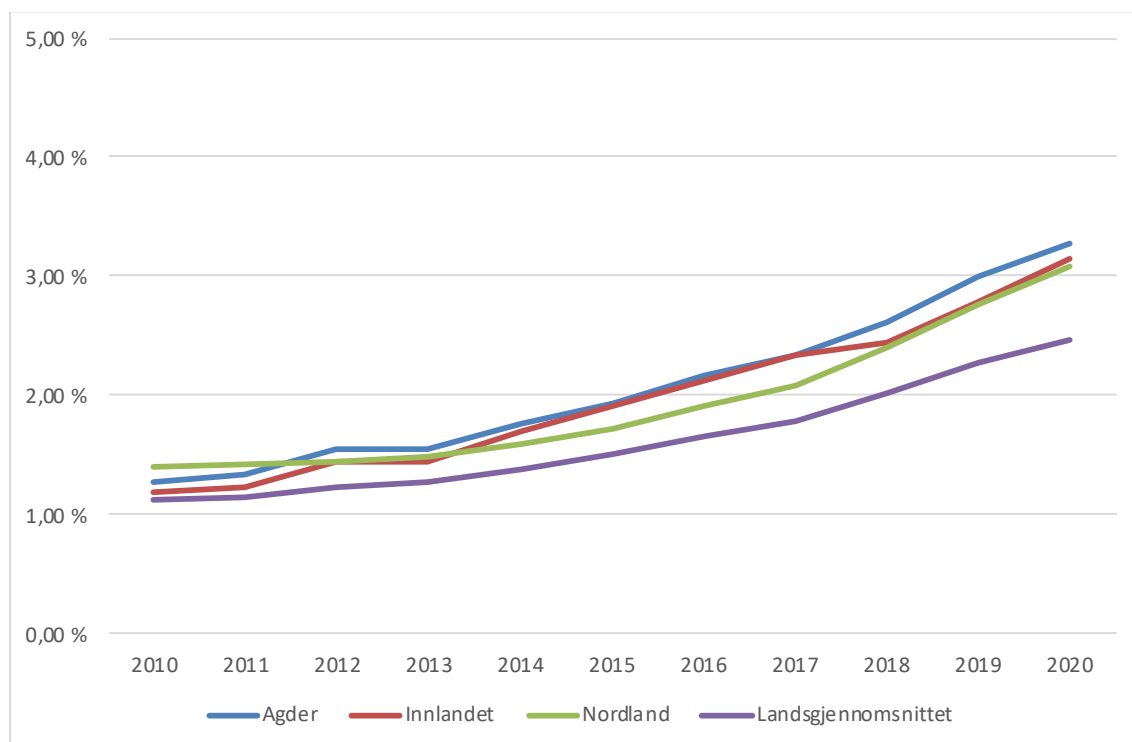
#### *Personer som er registrert som mottakere av uføretrygd*

Figur 2-4 viser andelen av personer i aldersgruppe 18-29 år som er registrert med uføretrygd i perioden 2010 til 2020. Andelen i Agder økte fra 1,3 til 3,3 prosent, en økning på 157 prosent i perioden, noe som tilsvarer 1050 personer. Innlandet har økt fra 1,2 til 2,3 prosent, en økning på 164 prosent som tilsvarer 1087 personer. Nordland har økt fra 1,4 til 3,1 prosent, en økning på 120 prosent som tilsvarer 656 personer. Totalt sett er det 4400 personer som er registrert med uføretrygd i de tre regionene. Figuren viser at landsgjennomsnittet er noe lavere enn for de tre regionene, men har hatt en lignende økning, fra 1,1 til 2,5 prosent.

Det har i lang tid vært en bekymring knyttet til økningen i uføretrygd blant unge på landsbasis. Selv om andelen er lavere enn i befolkningen som helhet, har den altså økt betydelig, mens dette ikke har skjedd blant eldre.

Ser vi utviklingen av antallet personer med nedsatt arbeidsevne og antallet personer som mottar uføretrygd i sammenheng, kan det tyde på at en høy andel av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne ikke går inn i arbeidslivet, men ender opp på uføretrygd. Vi vet at når personer går over på uføretrygd er det svært få som kommer tilbake til arbeidslivet.

**Figur 2-4** Prosent av befolkningen 18-29 år registrert som mottakere av uføretrygd. 2010-2020



Hvis vi summerer opp antall personer i alderen 18-29 som enten er registrert som arbeidssøkere, med nedsatt arbeidsevne og mottakere av uføretrygd i de tre regionene ved inngangen til 2020, teller vi 18 517 personer. Tabell 2-1 viser at det totalt er 25

prosent overlapp av de som er registrert som mottakere av uføretrygd og de som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller som arbeidssøkere, så det reelle tallet er rundt 17 500 personer. Summen indikerer at det er mange som står utenfor, og at en satsing for å nå disse kan ha positive utfall for svært mange personer.

*Tabell 2-1 Overlapp mellom uføre, nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere*

	Antall uføre under 30 (siste 12 mnd)	Uføre også registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne	Andel som overlapper
Nordland	1112	263	24 %
Agder	1591	428	27 %
Innlandet	1698	405	24 %
Sum	4401	1096	25 %

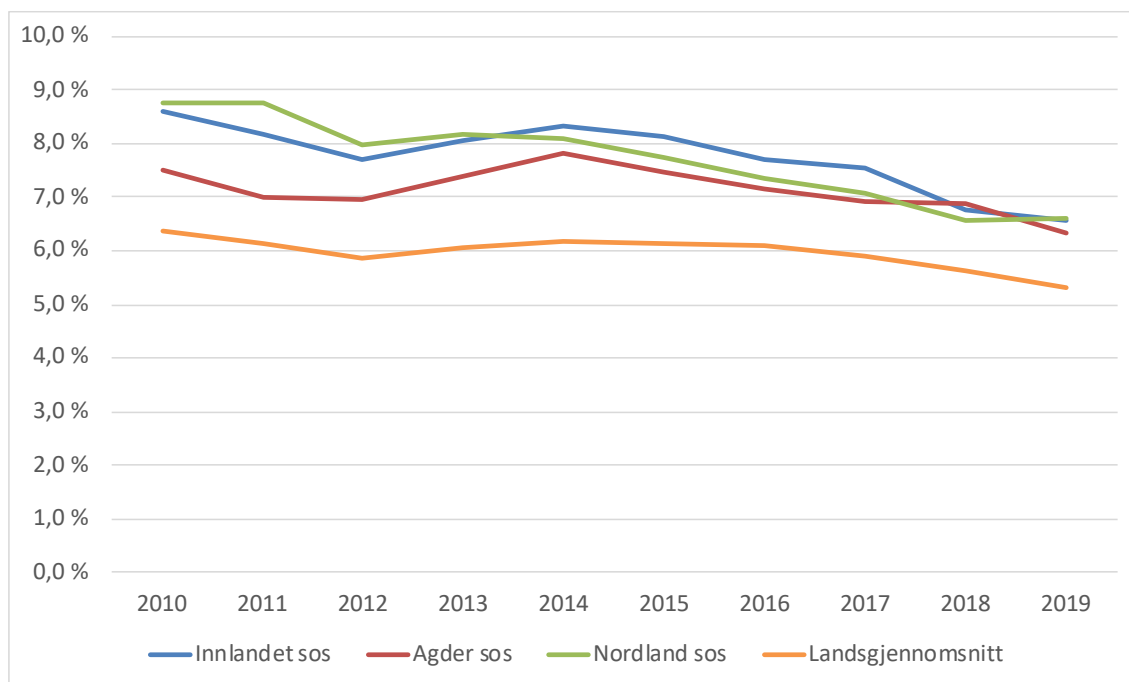
### *Mottakere av sosialhjelp*

Personer som står uten arbeid eller andre ytelser vil kunne få økonomisk hjelp til livsopphold. Vi har innhentet statistikk over antall personer som mottar sosialhjelp i perioden 2010 til 2019. Figur 2-5 viser utviklingen i prosentandelen mottakere av sosialhjelp i aldersgruppen.

Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 18-29 er høyere i alle de tre regionene sammenlignet med landet som helhet. Innlandet, Nordland og Agder lå på rundt 6,5 prosent i 2019.

Utviklingen viser imidlertid at andelen mottakere av sosialhjelp har blitt redusert siden 2010, både i regionene og for landet som helhet. Nedgangen har vært sterkere i Innlandet og Nordland enn i Agder. I regionene har nedgangen vært stabil siden 2014, mens det for landet som helhet har vært mer markant nedgang siden 2016. Et viktig poeng i denne sammenheng er at regjeringen 1. januar 2017 innførte krav om at kommunene skulle gi aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. En annen årsaksfaktor kan være at arbeidsledigheten i målgruppa også ble redusert med ett prosentpoeng i perioden.

Figur 2-5 Prosent av befolkningen 18-29 år som har mottatt sosialhjelp



## Utdanning og opplæring

### Gjennomføring av videregående opplæring

SSB har statistikk over gjennomføring av videregående skole. Statistikken er beregnet med utgangspunkt i elever som startet vg1 for første gang i 2013-2019, og måler om de har fullført i samme periode.

Figur 2-6 viser gjennomføring og frafall fra videregående skole. Når det gjelder studiekompetanse ligger alle fylkene med unntak av Vest-Agder under landsgjennomsnittet (64 prosent) når det gjelder andelen elever som fullfører på normert tid. Hedmark (64), Oppland (62 prosent) og Aust-Agder (63 prosent) ligger litt under landsgjennomsnittet, mens Nordland skiller seg ut med kun 55 prosent som fullfører på normert tid. I Vest-Agder er andelen 67 prosent.

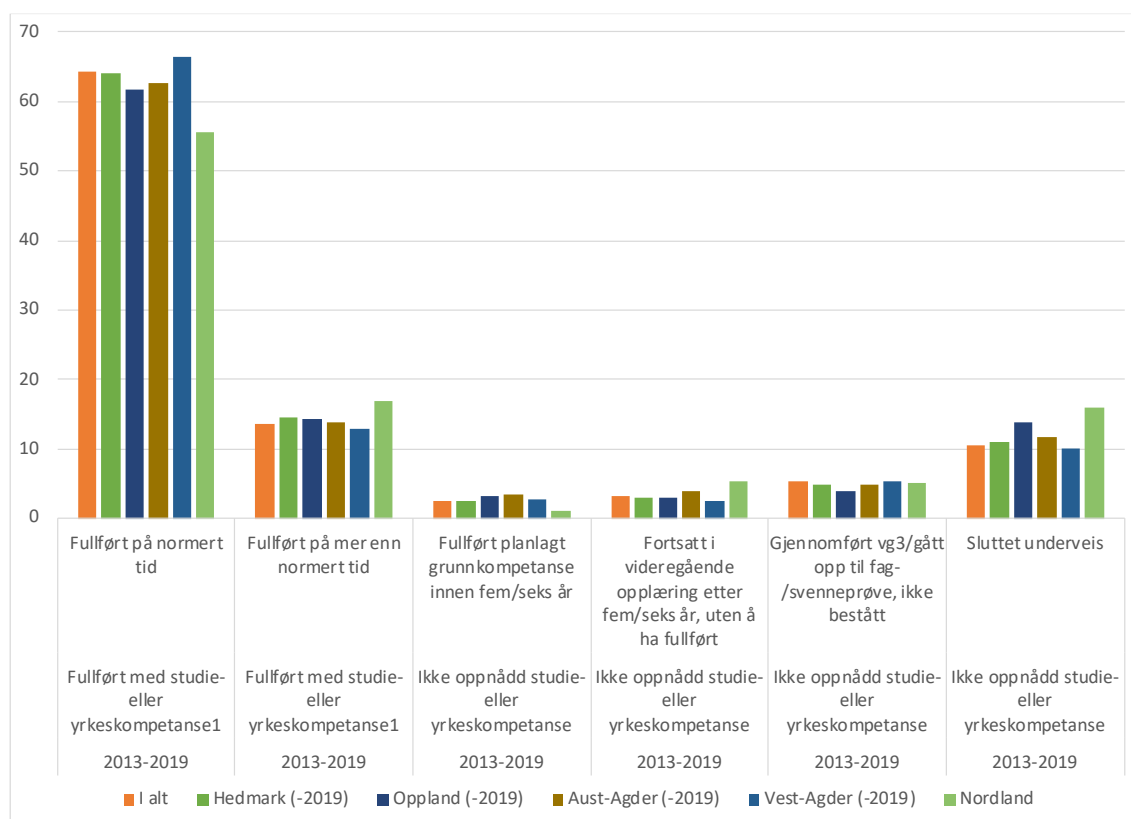
Ser vi på de som fullfører på *mer* enn normert tid, er det Nordland som har den høyeste andelen (17 prosent). Andelen elever som har fullført studiekompetanse i perioden er: Hedmark 79 prosent, Oppland 76 prosent, Aust-Agder 76 prosent, Vest-Agder 79 prosent og Nordland 72 prosent.

Når det gjelder de som fortsatt er i videregående opplæring, men som ikke har fullført etter fem/seks år, skiller Nordland seg litt ut med 5,3 prosent av elevene.

For de som har gjennomført vg3 eller lærlingperioden, men som ikke har bestått eksamen eller fag/svennepreve, er det små forskjeller mellom fylkene.

Ser vi på dem som har sluttet underveis, er det elever i Oppland og Nordland som skiller seg ut, med 14 og 16 prosent.

Figur 2-6 Gjennomføring av studie- eller yrkeskompetanse for personer som startet for første gang, 2013-2019



Kilde: SSB

### Lærlingplasser

Vi har også innhentet statistikk over søkere som har fått lærekontakt.<sup>6</sup>

For hele landet ligger prosentandelen for søkere som har fått godkjent lærekontrakt på 77,7 prosent i 2019. Blant våre regioner kommer Nordland best ut, men en prosentandel på 81,8. I Agder er prosentandelen 71,5 og i Innlandet er prosentandelen 75,5. Prosentandelen har vært økende for alle regionene siden 2015 og sterkere enn for landet som helhet.

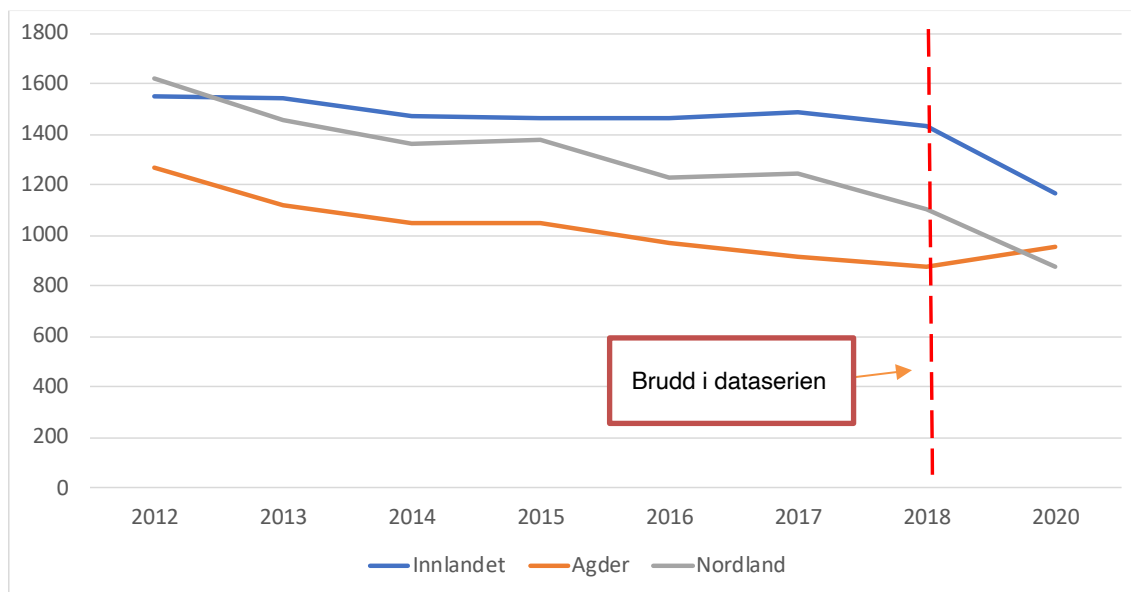
### Personer registrert i oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten følger opp ungdom som har rett til opplæring, såkalt ungdomsrett opp til om med 21 år, men som ikke er i arbeid eller opplæring. Disse kan også være registrert hos NAV, men ikke nødvendigvis.

Figur 2-7 viser antall personer registrert i oppfølgingstjenesten i perioden 2012 til 2020 i regionene. Utviklingen antallet som får oppfølging i OT er lavere i dag enn i 2012. Utviklingen er tydeligst for Nordland. Dette kan bety at Fylkeskommunen og NAV er flinkere til å få personer som har falt ut av skolen og står uten arbeid, tilbake til skolen eller i jobb.

<sup>6</sup> Tallene er hentet fra statistikkdatabasen på udir.no

Figur 2-7 Antall personer registrert i Oppfølgingstjenesten, 2012-2020



Note: 3 Brudd i dataserien etter 2018 pga. overgang til nytt saksbehandlersystem for OT. Tallene kan ikke sammenlignes.

## 3 Aktører

I dette kapitlet beskriver vi de viktigste aktørenes roller og ansvar. Det gjelder dem som har ansvar for utdanning og opplæring, ansvar for arbeid og økonomisk bistand, samt kommunen som arbeidsgiver. Siden målgruppa er avgrenset til personer mellom 16-29 år, har vi fokusert på aktørene som er i kontakt med og har ansvar for kompetanse og oppfølging i den perioden. De viktigste aktørene er fylkeskommunen og Nav. Opplæringskontor er også en sentral aktør. Når det gjelder kommunen går vi kort gjennom kommunens rolle som arbeidsgiver og som lærlingplass.

### 3.1 Fylkeskommunenes rolle

Fylkeskommunen har gjennom ansvaret for videregående opplæring, oppfølgings-tjenesten og karrieresentrene en sentral rolle for utdanning, opplæring, oppfølging og veiledning av unge. Normalt vil fylkeskommunen ha en tydelig rolle overfor ungdom mellom 16 og 21 år, både de som er i skole og de som ikke er det. For dem som er eldre enn 21 har fylkeskommunen ansvar for videregående opplæring og veiledning i yrkesvalg via karrieresentrene. Gjennom Regionreformen har fylkeskommunen fått et utvidet ansvar for karriereveiledning.

#### 3.1.1 Videregående opplæring

*Ungdomsretten* er en sentral rettighet som regulerer fylkeskommunens ansvar. Den innebærer at ungdom som har fullført grunnskole har lovfestet rett til videregående opplæring i løpet av en femårsperiode før man fyller 25 år.

Dersom man har fylt 25 år, har fullført grunnskole, og ikke har fullført videregående opplæring, har man gjennom *voksenretten* rett til gratis videregående opplæring. Voksne som har fått plass i videregående opplæring har gjennom *fullføringsretten* rett til å fullføre utdanningen. Man kan også søke videregående opplæring selv om man ikke har rett, men da er man avhengig av at det er plasser ledige.

Videregående opplæring er delt inn i studieforbredende og yrkesfaglige studieprogrammer, hvor man kan oppnå studiekompetanse som kvalifiserer til videre studier eller yrkeskompetanse som kvalifiserer til å utøve et spesielt yrke. Utover disse kan man også ta utdanning på kortere tid ved å få godskrevet tidligere erfaring, såkalt realkompetanse.

#### **Studiekompetanse**

Studiekompetanse oppnår man ved å fullføre et studieforbredende utdanningsprogram, som normalt tar tre år. Har man fullført og bestått et yrkesfaglig utdanningsprogram, kan man oppnå studiekompetanse ved å gjennomføre studiekompetansefagene/ fellesfagene, såkalt påbygning. Det er også mulig å oppnå studiekompetanse gjennom fagskole eller etter 23/5-regelen. Sistnevnte innebærer at man har fylt 23 år, har 5 års praksis/utdanning og har fullført studiekompetansefagene. Det er fylkeskommunen som godkjenner studiekompetanse.

#### **Yrkeskompetanse**

Yrkeskompetanse oppnås normalt gjennom to år på et yrkesprogram og to års lærlingperiode i en lærebedrift. Etter endt opplæring i bedrift tar man svenneprøve eller fagprøve.

Det finnes også andre ordninger for å oppnå full yrkeskompetanse, med ulike kombinasjoner av skole og praksis i bedrift.

- Full opplæring i bedrift, den såkalte 0+4-ordningen, gjennomføres kun i en godkjent lærebedrift
- Fagbrev på jobb, som består av en realkompetansevurdering, opplæring på arbeidsplass og fagprøve.
- Praksiskandidat, en ordning for personer med mye arbeidserfaring og som kan dokumentere kompetanse (ikke opplæringsordning)

Tilbudet om disse ordningene kan variere fra fylke til fylke. Fra intervjuene har vi informasjon om at fylkeskommunene også har flere fleksible ordninger og gjør individuelle tilpasninger ut over disse standardordningene, for eksempel 1+3 eller mer modulbaserte opplæringsløp, hvor man veksler mellom praksis og skole.

I tillegg finnes det yrkeskompetanseløp som ikke resulterer i fullt fagbrev, men såkalt grunnkompetanse, som dokumenterer spesifikk kompetanse.

- Lærekandidat er opplæring i bedrift, 1-4 år, men ikke mål om fullt fagbrev
- Praksisbrevkandidat, opplæring i bedrift i to år, og ta kompetanseprøve.

### *Lærlingeordningen*

Lærlingeordningen er en sentral vei både for å oppnå kompetanse og for å komme inn i jobb, også i kommunal sektor. Lærlingordningen er godt forankret på både regionalt og kommunalt nivå, og det er i stor grad tverrpolitisk enighet om man skal jobbe for å sikre lærlinge plasser til alle. Lærlingeordningen er dessuten en viktig ordning for å møte etterspørselen etter kvalifisert arbeidskrav og møte forventningene fra næringslivet.

Det er fylkeskommunen som har finansieringsansvar for alle lærekontrakter, opplæringskontrakter og kontrakter om fagbrev på jobb. Midlene inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen, og tildeles som et lærlingtilskudd som skal støtte bedrifter i å ta imot lærlinger. Tilskuddet skal dekke en del av kostnadene knyttet til å ha en lærling.

Det har vært en politisk satsning i flere år å øke antall lærlingeplasser. Utviklingen på at satsingen har gitt resultater, blant annet ved at det er flere som får læreplass i dag enn for få år siden. Det er allikevel en utfordring at ikke alle får lærlingeplass. Fylkeskommunen har ikke anledning til å pålegge bedrifter, verken private eller kommunale, til å ta imot lærlinger. Dersom fylkeskommunen ikke klarer å formidle opplæring i bedrift, skal bedriftsdelen av opplæring skje i skolen. Enkelte av informantene våre forteller at dette som regel ikke er noe kandidaten eller skolen selv ønsker, men det sikrer i det minste et alternativ til den enkelte. Enkelte av informantene er bekymret for at utfordringer med strammere økonomi som følge av koronapandemien vil påvirke viljen og evnen til å ta imot lærlinger.

En av de sentrale utfordringene som løftes frem i intervjuene er at lærlinger ikke er forberedt på overgangen fra skole til jobb. Dette kan resultere i at de slutter underveis, blir sykemeldt eller at lærebedriften hever lærekontrakten.

## 3.1.2 Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) har ansvar for å følge opp ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid. Oppfølgingstjenesten er en lovpålagt tjeneste til ungdom i alderen 16 til 21 år.

Oppfølgingstjenesten skal ta kontakt med personer som:

- Ikke har søkt videregående opplæring
- Ikke har tatt imot tildelt elev- eller læreplass
- Har avbrutt opplæring før den er ferdig
- Ikke er i arbeid



- Har tapt opplæringsretten som følge av bortvisning eller hevning av lærekontrakt/opplæringskontrakt

I kontakten med de unge skal OT kartlegge situasjonen, legge en plan og gi råd og veiledning om utdannings- og yrkesvalg. Det er i noen grad forskjeller i hvordan OT er organisert og hva de tilbyr, men det er en klar prioritet å få ungdommene til å fullføre opplæring. Det kan innebære å få tilbud om kompetansehevende tiltak, som for eksempel å ta opp fag, få veiledning i fag, tilbud om hospitering eller som delkurselev og få hjelp og støtte til å søke inn i et nytt skoleår. OT gir også tilbud om arbeid eller annen praksis, gjerne i samarbeid med andre instanser i fylkeskommunen, kommunen og NAV. Det er frivillig å motta oppfølging fra OT. Erfaringsmessig er det allikevel få som takker nei.

I kontakten med de unge har OT en oversikt over unge som står utenfor som ikke kommunene selv har. Kommunene får kun oversikt hvis de unge melder seg hos NAV.

### 3.1.3 Karrieresenter

Alle fylkeskommuner har karrieresentre som tilbyr råd og veiledning for utdannings-, opplærings- og yrkesvalg, samt bistand til jobbsøking til alle over 19 år. Da Stortinget vedtok at fylkeskommunene er pliktige til å tilby karriereveiledning, hadde mange fylkeskommuner allerede etablert egne karrieresentre.

Karrieresentrene eies av fylkeskommunene, og drives i flere tilfeller i fellesskap med NAVs fylkeskontor. Kompetanse Norge bidrar med koordinering og faglig støtte.

Utover å veilede innbyggere, jobber karrieresentrene også med kompetanseheving av rådgivere og veiledere i skolesystemet og NAV.

Tilbudet gjelder ikke for elever i ungdomsskolen eller videregående skole. De skal få veiledning gjennom rådgivningstjenesten i skolen. Informantene vi har intervjuet forteller at det erfaringsmessig er få under 21 som tar del i tilbudet.

Karrieresentrene samarbeider som regel med NAV-kontorene, selv om dette vektlegges i ulik grad. Samarbeidet kan bestå i at NAV legger til rette for arbeidstrening og praksis, og at karrieresenter gjør realkompetansevurderinger.

### 3.1.4 Opplæringskontor

Opplæringskontorene har en sentral rolle i fagopplæringa, og fungerer som et bindeledd mellom fylkeskommunen og lærebedriftene. Det finnes om lag 340 opplæringskontorer i Norge (2016).

Opplæringskontorene eies i de fleste tilfeller av bedriftene som er lærebedrifter og samarbeider med bedriftene om inntak og opplæring av lærlinger. Kontorene rekrutterer, formidler og følger opp lærlinger til sine medlemsbedrifter, både administrativt, faglig og psykososialt. Mange av kontorene driver også med omfattende kursvirksomhet til lærere og rådgivere på skoler, samt til instruktører og lærlinger i medlemsbedriftene.<sup>7</sup>

### 3.1.5 Oppfølging og støtte i videregående skole og i lærlingebedrift

Det er en klar oppfatning hos informantene i fylkeskommunene at formell kompetanse skal prioriteres og at utdanning har blitt det foretrukne tiltaket innenfor de fleste etatene.

---

<sup>7</sup> Se Proba (2016) for en lengre gjennomgang og beskrivelse av opplæringskontorenes rolle.

Som følge av dette er det stor oppmerksomhet om å legge til rette for fleksible løp. Beskrivelsene vi har fått av informantene i fylkeskommunene og blant opplæringskontorene er at de i stor grad evner å gi tilpassede løp, ut fra den enkeltes behov. Noen forteller at de allikevel møter på regler som begrenser mulighetene for enkelte. Det kan være i situasjoner hvor personer er syke og mister mulighet til å få standpunkt karakter. Alternativet i dette tilfellet vil være å ta eksamen i fag hos privatist, noe som kan gjøre det mer utfordrende å fullføre. Informantene i fylkeskommunene uttrykker imidlertid en svært fleksibel holdning, og evne til å omgå «strikt reglement», som ville gjort det vanskelig for kandidater å fullføre videregående opplæring.

Enkelte informanter fremhever viktigheten av et godt rådgiverapparat i videregående skole og hos opplæringskontorene, og ser gode resultater av dette. Rådgivere kan synliggjøre forventninger til arbeidslivet og tydeliggjøre hva de kan tilby av støtte til elever og lærlinger som utfordringer. Flere forteller også at skolene er flinkere enn før til å kartlegge individuelle behov og hva som mangler av fag for å fullføre, ikke minst i samarbeid med Oppfølgingstjenesten. Vi ser en tydelig oppfatning hos flere av informantene at de videregående skolene tar et større ansvar enn tidligere når det gjelder tett og individuell oppfølging, blant annet via mer utadretta oppfølging. Det kan for eksempel være at de ringer til elever selv om de har brukt opp retten sin, og veileder dem til å gå opp som privatist og få vitnemål. Informanter i fylkeskommunen beskriver også at skolene åpner for hospitering slik at elever kan prøve seg litt frem og kanskje søke inn året etter, slik at de vet mer hva man går til. Opplæringskontorene forteller også at de har stort fokus på å drive helhetlig oppfølging og veiledning av lærlingene. Flere fremhever at det finnes mange varianter innen opplæring, også innenfor skolen, og at «døra står åpen så lenge man har ungdomsrett eller fullføringsrett».

Andre trekker frem at de aktuelle aktørene i større grad enn før har fokus på å sikre gode overganger. Det innebærer å forberede ungdommene på hva som kommer og synliggjøre mulighetene som finnes. En viktig forutsetning for å kunne støtte den enkelte er at skolene vet hvilke utfordringer elevene har når de kommer dit. Det innebærer å jobbe bedre mot grunnskolene og informere rådgiverne der, på samme måte som at lærebedriftene også må vite om utfordringer i overgang til bedrift. Enkelte trekker frem at for å forhindre at ungdommene får flere nederlag nytter det ikke «å komme med blanke ark».

## 3.2 NAV

NAV forvalter arbeidsrettede tiltak, trygdeytelser og sosialhjelp, og er den sentrale instansen for personer som trenger bistand til å komme seg inn på arbeidsmarkedet og få økonomisk hjelp i perioden de har behov for det.

NAV består av både kommunale og statlige tjenester. De kommunale tjenestene dekker økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, boligjenester, samt rådgivning og veiledning knyttet til arbeid og økonomi. De statlige tjenestene dekker livsoppholdstiltak i folketrygden, blant annet dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger (ved lengre sykdom), samt en rekke arbeidsrettede tiltak, som for eksempel oppfølgingstiltak, lønnstilskudd, arbeidstrening/arbeidspraksis og opplæring.

En viktig utvikling de seneste årene er at NAV i større grad har fått ansvar for å utvikle og drive egne arbeidsrettede tiltak. Tidligere var slike tjenester i større grad kjøpt inn av private aktører.

NAV-kontorene står ganske fritt når det gjelder hvordan de ønsker å organisere seg internt. Dette er gjerne knyttet til størrelsen på kontoret. En utbredt modell, som synes å ha blitt vanligere enn før, er å organisere veiledere som har ansvar for dem under 30 år i egne ungdomsteam eller -avdelinger. I disse enhetene har gjerne hver veileder ansvar

for å følge opp færre brukere. For kontorene som ikke har egne ungdomsteam, er det likevel vanlig med egne veiledere som har ansvar for unge.

Unge kommer i kontakt med NAV fordi de står utenfor arbeid og har behov for økonomisk bistand. Alle som tar kontakt har rett til en behovs- eller arbeidsevnevurdering, dvs. å få en vurdering av hvilken type bistand de trenger. Vurderingen har konsekvenser for hvilke type tjenester brukerne tilbys, både når det gjelder kartlegging, oppfølging, aktivitet og tiltak.

### 3.2.1 Behovsvurdering og innsatsgrupper

Et viktig skille er mellom dem som forventes å komme i jobb relativt raskt gjennom egen innsats og dem som har behov for bistand for å få jobb. Den første gruppen plasseres i det som kalles *standard innsats*. Det kan være jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt, jobbskiftere og nyutdannede. Denne gruppen tilbys NAVs generelle (åpne) tjenester,<sup>8</sup> og i noen tilfeller også bistand til jobbsøk og CV.

De som blir vurdert å ha behov for noe mer bistand gis såkalt *situasjonsbestemt innsats*. Det kan være personer med manglende kvalifikasjoner, som for eksempel at de ikke har fullført videregående opplæring, har kvalifikasjoner som er lite etterspurt eller har språkproblemer. Disse vil få tilbud om aktiviteter og tjenester som arbeidstrening/ arbeidspraksis, bistand til jobbsøk, kurs, eventuelt støtte/veiledning for å få formelle kvalifikasjoner, for eksempel gjennom kombinasjoner av praksis og yrkesutdanning.

En tredje gruppe er brukere som NAV vurderer å ha nedsatt arbeidsevne, dvs. at personen har større utfordringer som hindrer vedkommende i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. De som plasseres i gruppa «spesielt tilpasset innsats» vurderes å kunne få og beholde arbeid gjennom lengre aktivitet og tjenester, gjerne arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med annen hjelp, for eksempel medisinsk behandling eller sosial trening.

Den siste innsatsgruppa er de som blir vurdert til å ha varig nedsatt arbeidsevne, og at de ikke vil kunne beholde eller skaffe ordinært arbeid, selv med støtte. Mange av dem får uførepensjon. En del får tilbud om sysselsetting i arbeidsmarkedsbedrifter (såkalt skjernet sektor).

Uavhengig av innsatsgruppene, vil personer under 30 som er uten arbeid og som søker økonomisk sosialhjelp, omfattes av aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten innebærer at kommunene er pliktige til å tilby aktivitet til personer som har rett til økonomisk sosialhjelp.

#### **Unge som tilbys kortere eller lengre tiltak og tjenester**

Nedenfor beskriver vi det mest vanlige arbeidsrettede tiltakene for unge under 30. Beskrivelsen er ikke uttømmende.

##### *Jobbsøk/jobbus/jobklub*

Bistand i forbindelse med jobbsøk er et av de vanligste tilbudene arbeidssøkere kan få. Dette kan innebære ulik grad av veiledning og egeninnsats. Det kan være skriftlig eller muntlig kommunikasjon via NAVs kanaler, fysisk veiledning på NAV-kontoret eller deltakelse på «jobbus» eller kortere kurs for å styrke personers ferdigheter til jobbsøking, dvs. hvordan man finner jobber, hvordan man formulerer gode søknader og CVer.

---

<sup>8</sup> Dette er først og fremst NAVs nettsider.

Jobbsøkningsferdigheter oppfattes som viktig fordi skriftlige og muntlige kvaliteter i jobbsøkningsprosessen kan være avgjørende for om personer klare å skaffe seg arbeid. Flere av informantene opplever at på tross av at mange sliter med å skaffe seg arbeid som følge av manglende kvalifikasjoner, vil det uansett være viktig for mange å forbedre den skriftlige og muntlige kommunikasjonsevne.

I forbindelse med håndheving av aktivitetsplikten har mange kommuner etablert jobbhus/jobbskoler som er arenaer både for å tilby aktivitet, kartlegging og sosial veiledning og for å søke jobber. Det kan innebære at man møter opp daglig eller ukentlig, avhengig av individuelle behov. Typiske aktiviteter kan være vedlikehold, rydding eller oppussing noen dager, jobbsøking andre dager og veiledning til arbeid og utdanningsløp andre dager. Ofte deltar også andre aktører, som f.eks. oppfølgingstjenesten eller helsetjenester.

### *Arbeidsutprøving/arbeidstrening*

Arbeidstrening gis til personer som trenger jobberfaring, enten fordi de trenger opplæring, ønsker referanser eller har behov for å bli kjent med og trent i arbeidslivets krav og forventninger. Mange trenger også erfaring for å se hvilke type arbeid som matcher deres interesser og behov. Arbeidstrening gis i begrensede perioder, for eksempel i noen uker eller måneder. Kommunen er en viktig aktør i denne sammenheng som bidrar med praksisplasser. Vi har forsøkt å skaffe statistikk over tiltaksplasser fordelt på ulike sektorer, men har ikke lyktes. Inntrykkene fra intervjuene er at enkelte sektorer i kommunen er fleksible med praksisplasser, særlig helse-, barne- og unge- og teknisk sektor. Flere av informantene i NAV forteller imidlertid at det er store variasjoner mellom enheter og avdelinger, og at mulighetene gjerne er knyttet til gode relasjoner med enkeltledere i kommunen. Flere etterlyser en aktiv og forpliktende policy fra kommunen som helhet.

Arbeidstrening kan gis i kombinasjon med andre tiltak. Utover å søke på jobber, kan det kombineres med realkompetansevurdering, videregående opplæring og fagbrev, kartlegging og veiledning. Arbeidstrening kan også gis for at vedkommende skal få prøve ut jobben før man f.eks. avtaler mer langvarige og ordinære arbeidsforhold blant annet med lønnstilskudd eller støtte av mentor.

Det er uenighet om hvorvidt arbeidstrening gir resultater når det gjelder mulighetene for ordinært arbeid for unge (se f.eks. Markussen og Røed 2014). Også blant unge selv er det et splittet syn på arbeidspraksis (informantintervjuer 2020, Proba 2016-10, s. 56). Enkelte unge uttrykker tydelig at de ønsker ordinært arbeid, og opplever at arbeidspraksis ikke fører til noe, dels fordi arbeidsgivere formidler at praksisen er tidsbegrenset uten reelle muligheter for ordinært arbeid. For andre er praksis en mulighet for å få relevante erfaringer og dokumentere referanser. De fleste studier anbefaler å gjennomføre arbeidspraksis for unge i kombinasjon med utdannings- eller opplæringsløp (se f.eks. Myklebø 2012, Frøyland m.fl. 2016). Både veiledere hos NAV og unge selv løfter frem at arbeidspraksis i det minste må oppleves som relevant, dvs. at det bygger på de unges egen motivasjon og interesser.

Et eksempel på et prosjekt, hvor man kombinerer praksis og yrkesutdanning er Menn i helse. Prosjektet er for menn mellom 25-55 som mottar ytelse fra NAV, og innebærer et komprimert utdanningsløp (ca 2,5 år) til fagbrev som helsefagarbeider. Løpet består av 12 ukers praksis på et sykehjem eller tilsvarende og sommerjobb før man gjennomfører vg1 og vg2 med veksling mellom teori og praksis i ett semester hver. Man forsetter så med sommerjobb, før man går ett år med lærekontrakt. Løpet avsluttes med fagprøve.

Arbeidspraksis oppfattes uansett av informantene i NAV et sentralt tiltak overfor unge arbeidssøkere. Selv om utsiktene til å få jobb er begrenset, gir det mulighet for aktivitet. Mange veiledere løfter frem at det kanskje viktigste de kan gjøre for å unngå langvarig

ledighet er å gi de unge noe å gjøre, og sånn sett et sentralt virkemiddel for å støtte med andre typer tiltak.

#### *Arbeid i ordinær virksomhet med tilskuddsordninger*

Arbeid i ordinær virksomhet med lønnstilskudd er et tiltak hvor personer får en ansettelse. Dette skiller seg fra arbeidspraksis ettersom den som skal i arbeide i utgangspunktet skal gjøre oppgaver på lik linje med andre arbeidstakere og at tiltaket går over lengre tid. Virksomheten kompenseres gjennom at NAV dekker deler av lønnen. Dette er en ordning for arbeidsgivere og det er arbeidsgivere som må søke om tilskuddet.

Tilskuddet gis normalt som midlertid lønnstilskudd med sikte på fast ansettelse, og gis både til private og offentlige virksomheter. Ordningen har blitt myket opp de seneste årene, med større fleksibilitet, blant annet at tilskuddet kan gis i en lengre periode, avhengig av hvilke innsatsgruppe deltakeren er i. Lønnstilskudd kan gis inntil ett år, og inntil to år hvis man har nedsatt arbeidsevne. Lønnstilskuddet dekker 40 prosent av lønna i inntil seks måneder og deretter 30 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne dekker lønnstilskuddet 60 prosent av lønna i inntil tolv måneder og deretter 50 prosent.<sup>9</sup>

NAV kan i tillegg gi andre former for støtte i ordinære virksomhet.

*Inkluderingsstilskudd* kan gis til ordinære arbeidsgiver for å kompensere for merutgifter til tilrettelegging av en arbeidsplass eller tiltaksplass.

Gjennom ordningen *Oppfølgingstiltak*, som bygger på tanken om individuell jobbstøtte, kan personer som har behov få støtte og veiledning for å finne og beholde jobb. Dette gjøres enten gjennom en mentorordning, hvor virksomheten får tilskudd for å frikjøpe en kollega på arbeidsplassen som skal gi bistand, eller ved at en veileder/jobbspesialist gir individuell støtte og tett oppfølging for å finne og/eller beholde jobb. Oppfølgingen kan inkludere tilrettelegging av arbeidsoppgaver, praktisk støtte og psykososial oppfølging. Mentorordningen kan også gis i forbindelse med studier. Oppfølgingstiltak kan kombineres med lønnstilskudd.

NAVs erfaringer med tiltak i ordinært arbeid i kommunal sektor er ikke udelt positive. De har langt bedre erfaringer med at tiltak i ordinært arbeid gir muligheter for fast jobb i privat sektor. Derimot har de gode erfaringer med at tilskuddordninger er gode insentiver for å ta imot kandidater også i kommunal virksomhet.

#### *Kvalifiseringsprogram (KVP)*

Hvis personer blir vurdert å ha nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til en trygdeytelse, vil man ha mulighet til å delta i kvalifiseringsprogrammet, og de får da kvalifiseringsstønad. Programmet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening ut fra den enkeltes behov, og skal inneholde:

- Arbeidsrettede aktiviteter
- Utdanning og opplæring
- Tett og individuell oppfølging og veiledning

Programmet kan også inneholde andre aktiviteter som støtter opp under og forbereder overgangen til arbeidslivet, som helsehjelp.

Programmet er på fulltid og kan vare i inntil 2 år. Ved særlige grunner og etter særskilt vurdering, kan programmet forlenges med et tredje år.

En av de positive fordelene med KVP som løftes frem er at brukerne kan få stønadene de har rett på samtidig som de kan være i et løp som gir dem mer kompetanse. I andre

---

<sup>9</sup> Forskrift om arbeidsmarkedstiltak, § 9-5. Tilskudd til arbeidsgiver.

tiltak, vil ikke NAV dekke utgifter ifm. studieløp eller kurs, og som gjør det vanskelig for personer som i utgangspunktet trenger oppfølging å gjennomføre.

### *Opplæring*

NAV kan også gi opplæringstiltak for person som har manglende kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, og har blitt vurdert som å ha behov for opplæring. Dette kan gis som arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kus), fag eller yrkeskompetanse i videregående eller på fagskole.

Tilbudet gis til personer over 19 år over en periode på inntil tre år. Hvis man har fylt 22 år kan også tilbudet gis som høyere utdanning.

### *Resultater av ulike typer arbeidsrettede tiltak*

Som vi har vært inne på, er det forskning som tilsier at noen typer tiltak har bedre resultater enn andre. Fossestøl m.fl. (2016) oppsummerte internasjonal forskning om dette, og konkluderte med at de mest effektive tiltakene er lønnstilskudd og utdanning. Supported Employment, som vi omtaler nærmere i kapittel 6, framheves også som et godt tiltak. En svakhet ved forskningen er at den i liten grad undersøker hvorvidt ulike typer tiltak har er mer eller mindre effektive for ulike målgrupper.

## 3.3 Kommunen som arbeidsgiver

Kommunesektoren utgjør om lag 20 prosent av arbeidsplassene i Norge og gir viktige tjenester i befolkningen. Sentrale tjenester er helse- og omsorg, skole og barnehage, boliger og integrering, støtte til næringsliv og forvaltning av natur og miljø, og ikke minst arbeidsmarkeds- og sosiale tjenester gjennom NAV. Kommunene er både en sentral aktør for å forbygge at personer havner i utenforskap, gjennom gode oppvekstvilkår og tjenester til innbyggerne, men også som en viktig aktør for å inkludere personer som allerede står utenfor arbeid gjennom aktiv arbeidsgiverpolitikk.

Kommunene inngår som sentral aktør i partsmodellen for arbeidslivet. I denne sammenheng vedtok KS' Landsting i februar 2020 en forventning om at landets kommuner og fylkeskommuner skal:

- Bygge opp under et seriøst og inkluderende arbeidsliv gjennom partssamarbeid - og arbeide for å sikre attraktiv studentpraksis, læreplasser, andre praksisplasser og arbeidsutprøving.
- Sørge for godt kvalifiseringsarbeid gjennom utdanningssektoren, NAV og arbeidsgivere.

Det er imidlertid to viktige barrierer for at kommunene kan rekruttere unge som står svakt i arbeidslivet. For det første leverer kommunen tjenester med høye krav til kompetanse. For det andre er kommunen pålagt å utlyse alle jobber offentlig og ansette den personen som er best kvalifisert til stillingen. Disse forholdene innebærer at personer som mangler formell kompetanse eller på andre måter ikke tilfredsstillende de kravene til kommunale jobber, ikke når opp i konkurranse med andre.

Kommunene kan potensielt også stå overfor andre dilemmaer. Selv om kommunen er ansvarlig for de sosiale tjenestene i NAV, blant annet økonomisk sosialhjelp, er de fleste arbeidsrettede tiltakene i NAV statlige. Det innebærer at kommunen i mange tilfeller ikke har et direkte insentiv for å forhindre at personer havner på statlige ytelser.

Et annet dilemma er kommunale arbeidsgiveres fokus på å forebygge utenforskap ved å hindre frafall fra arbeidslivet. Dette kan være tiltak knyttet til sykefravær, deltidsansatte og tilrettelegging på arbeidsplassen. Deltidsansatte har for eksempel fortrinnsrett til ledige stillinger, som dermed kan være en barriere for å inkludere personer som står

utenfor. Slike arbeidsgiverutfordringer står høyt på agendaen i kommunene, (se KS Arbeidsgivermonitor).

Som vedtaket fra KS Landsting også reflekterer, ligger kanskje mulighetene for kommunesektoren i større grad å inkludere gjennom praksisplasser og læreplasser, og godt kvalifiseringssamarbeid med partene i arbeidslivet.

### Læreplasser

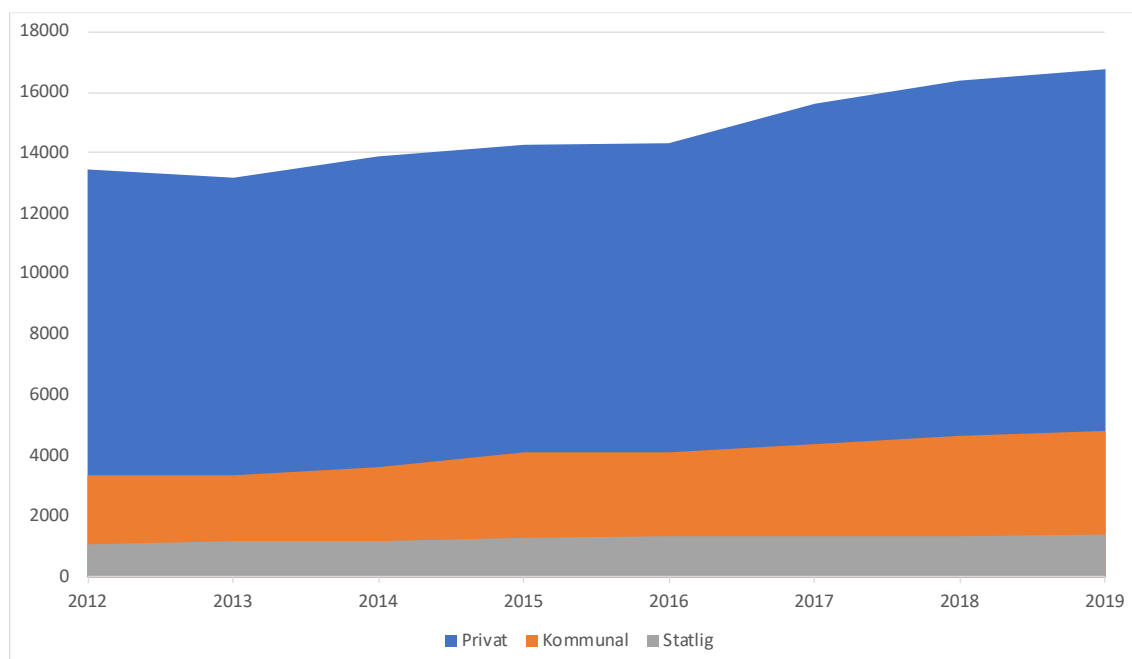
KS har, med utgangspunkt i Landstingets anbefaling, en norm for antall lærlinger i kommunen på 2 lærlinger per 1000 innbyggere.

Figur 3-1 viser antall lærlinger i privat, kommunal og statlig sektor i perioden 2012-2019. Figuren viser at privat sektor har klart flest lærlinger, en prosentandel på 73 i 2019. Kommunal og statlig sektor hadde i 2019 hhv. 21 og 6 prosent av lærlingene. Til sammenligning var antallet sysselsatte i kommunal sektor 20 prosent i 2019, i privat sektor 68 prosent og statlig sektor 11 prosent. Privat og kommunal sektor har altså en andel lærlinger på samme nivå som de har andelen av alle sysselsatte. Ut fra disse tallene er det statlig sektor som ser ut til å komme dårligst ut.

Ser man på utviklingen i perioden siden 2012 var 19 prosent av lærlingene i kommunal sektor, mens 75 og 6 prosent var i hhv. privat og statlig sektor. I perioden har prosentandelen lærlinger økt mest i kommunal sektor, en økning i antall plasser på 30 prosent.

Ut fra disse tallene ser det ut til at kommunal sektor har tatt og i økende grad tar ansvar for den delen av arbeidsinkludering som handler om lærlingeplasser.

Figur 3-1 Antall lærlinger i privat, kommunal og statlig sektor, 2012-2019



Kommunen blir ofte løftet frem som en viktig arena for arbeidspraksis. Tabell 3-1 viser antall personer under 30 år i arbeidstrening i kommunal virksomhet i regionene iverksatt

av NAV-kontor siste 12 måneder.<sup>10</sup> Tallene inkluderer personer registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne. Statistikken vi har fått oversendt gir dessverre ikke grunnlag for å vurdere antall i arbeidspraksis i kommunal sektor i forhold til antall i privat sektor. Det gir heller ikke grunnlag for å vurdere antallet i forhold til antall personer som er registrert hos NAV i perioden. For å gi en indikasjon om forholdstallet, kan man beregne antallet i kommunal praksis siste 12 måneder i forhold til antall registrerte i oktober 2020. Denne beregningen gir trolig en god indikasjon på forskjellen mellom fylkene. Beregningen viser at en høyere andel av de som er registrerte får arbeidstrening i kommunal virksomhet i Agder (3 prosent) enn i Innlandet (2,3 prosent) og i Nordland (2,3 prosent). Vi har ikke kjennskap til om det er foretatt noen systematisk analyse av bruk av kommunal sektor som arbeidstreningensarena. En slik analyse burde analysere bruk av arbeidstrening i kommunal sektor sett i forhold til antall registrerte og opp mot arbeidspraksis i privat sektor. I tillegg ville det vært nyttig å se på bruken av arbeidspraksis for dem under og over 30 år.

*Tabell 3-1 Antall personer som har deltatt i arbeidstrening i kommunal virksomhet siste 12 måneder*

	Antall personer
Innlandet	333
Agder	385
Nordland	162

## 3.4 Andre relevante aktører

### 3.4.1 Fagforening

Fagforeninger inngår som sentral aktør i partsamarbeidet. Deres rolle er å ivareta medlemmenes interesser overfor arbeidsgiverne. I denne sammenheng har de en rolle for å sikre gode arbeidsvilkår for sine medlemmer, blant annet gjennom å fremme et inkluderende arbeidsliv og sikre vern mot oppsigelser. Fagbevegelsen har også bidratt til arbeidsinkludering på overordnet systemnivå, for eksempel gjennom den partsbaserte avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).

Samtidig har fagforeningene også en rolle i rekruttering av nye medarbeidere. Her deltar de i hele prosessen, fra utforming av stillingsutlysningen gjennom intervjuer og frem til en ansettelse, og sikrer at relevant regelverk blir fulgt. I tillegg er fagforeningene ofte involvert i mer overordnet strategisk arbeid og i nye prosjekter som settes i gang der kommunen som arbeidsgiver er relevant.

---

<sup>10</sup> Statistikken teller ikke kommunale foretak som ikke har kommunalt organisasjonsnummer. Merk også at det kan være mange som deltar i arbeidstrening/arbeidspraksis gjennom NAVs underleverandører som leverer tiltak som «oppfølging», «avklaring» og «arbeidsforberedende trening», men for disse finnes ikke informasjon om hvilken virksomhet personen har praksis i.



Fagforeningene er viktige garantister for at kommunen som arbeidsgiver overholder regler og plikter, og for et ordnet arbeidsliv generelt. Likevel er det viktig å understreke at fagforeningene representerer sine medlemmer, og at tillitsvalgte i en kommune primært representerer de medlemmene som allerede er ansatt. I denne sammenheng jobber de altså først og fremst for å fremme allerede ansattes rettigheter.

På denne måten kan fagforeningene ofte stå på «begge sider» av inkluderingsarbeidet. På den ene siden har de påvirkningskraft og kan være en viktig aktør i inkluderingsarbeidet. På den annen side representerer de primært sine medlemmer og deres rettigheter, noe som i enkelte tilfeller kan tilsidesette andre hensyn – som inkludering av unge utsatte. Derfor er det vanskelig å beskrive hvordan fagforeninger og tillitsvalgte bør bidra i et inkluderingsprogram som *Inn i jobb*.

### 3.4.2 Arbeidsmarkedsbedrifter

For personer med varig nedsatt arbeidsevne finnes det virksomheter i skjermet sektor som kan gi tilbud om tilrettelagt/skjermet sysselsetting. Enkelte informanter har trukket frem disse som virksomheter som kan bidra til at personer som trenger tett oppfølging i en arbeidssituasjon kan tilegne seg erfaring og egenskaper, og som i enkelte tilfeller kan føre til at de går over i ordinært arbeid.

### 3.4.3 Sosiale entreprenører/frivillige organisasjoner

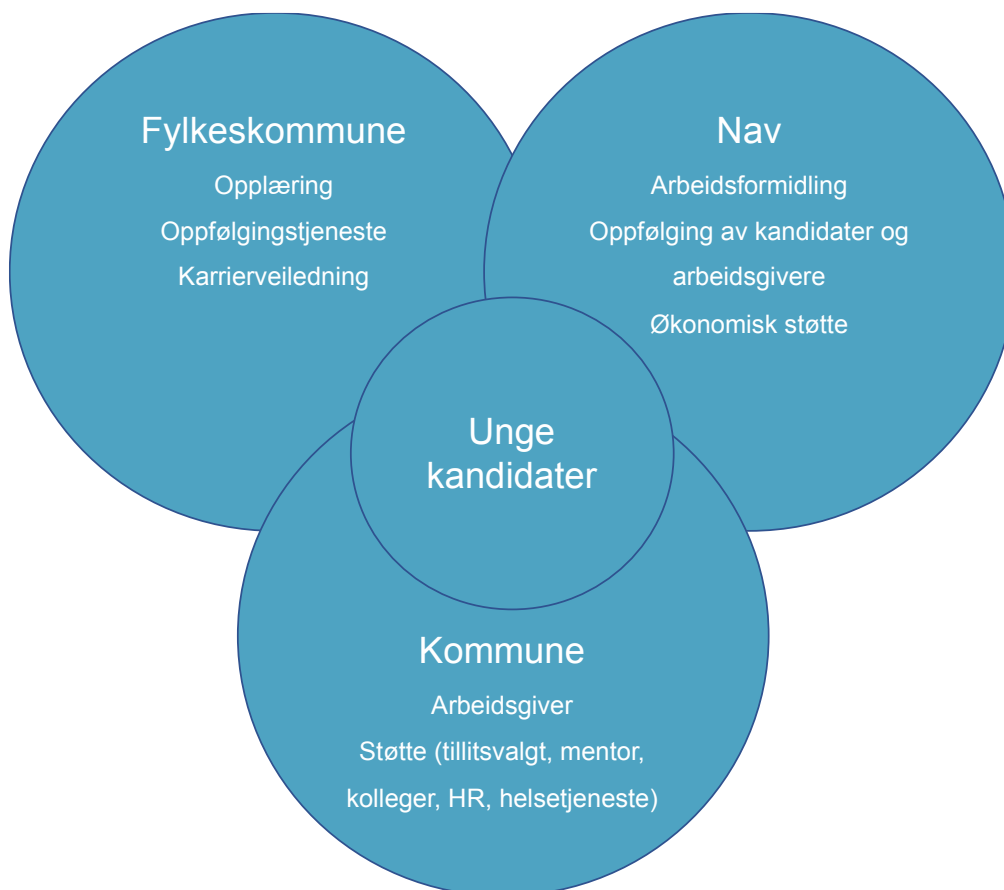
Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører kan også være viktige aktører for inkludering. De inngår både som samarbeidspartnere med NAV og vil i noen få tilfeller også inngå som underleverandører/tiltaksarrangører til NAV, og kan bidra med arbeidstrening, psykososial veiledning og helsetjenester. Eksempler på dette kan være kommunale Frisklivssentraler, ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Ungt Entreprenørskap, Røde Kors og Blå Kors eller lokale aktører som Stiftelsen Hopeful i Agder, som tilbyr arbeidstrening til unge utenfor arbeidslivet.

## 3.5 Samarbeid og tangeringspunkter

En sentral forutsetning for å lykkes med inkluderingsarbeidet er samarbeid mellom aktørene. Det gjelder spesielt i overganger mellom skole og arbeid og knyttet til overganger mellom rettigheter (f.eks. ungdomsrett/voksenrett). Figur 3-2 illustrerer de sentrale aktørene i relasjon til hverandre og til de unge kandidatene.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV ser ut til å ha bedret seg over tid, både politisk og nede i tjenestene. Oppfølgingstjenesten og karrieresenter er viktige aktører som kobler videregående opplæring og arbeidslivet sammen. NAV-kontorene har, dog i ulik grad, faste møtepunkter med Oppfølgingstjenesten. NAV har over tid også i større grad fått innpass i videregående opplæring, gjennom faste NAV-veiledere i skolen. Opplæringskontor er en viktig aktør, som bidrar til å koble utdanningsløpet og arbeidslivet sammen.

Figur 3-2 Aktørkart



Flere av aktørene samarbeider med kommunesektoren, både gjennom overordnede avtaler og knyttet til enkeltpersoner. Det løftes særlig frem godt samarbeid i regionene knyttet til overganger i skole og i flere tilfeller kommunale virksomheter som lærebedrifter og som praksisplasser. Et systematisk samarbeid med kommunen om rekruttering til ordinært arbeid for personer som står utenfor arbeidslivet er det imidlertid mange som trekker frem som en uutnyttet ressurs. Særlig, løfter flere i NAV frem et ønske om en tydeligere overordnet politikk fra kommunene knyttet til inkludering av unge. Inkluderingsarbeid beskrives i dag som å være delegert ned i tjenestene, og vil ofte avhenge av gode relasjoner mellom enkeltpersoner- og ledere.

Kommunene etterlyser også bedre samarbeid og dialog med NAV-kontorene og andre deler av støtteapparatet. Særlig vektlegges en utfordring knyttet til hvilke rolle kommunene får som arbeidsgiver i tilfeller med behov for støtte og tilrettelegging. Enkelte informanter i kommunene fremhever at de i liten grad blir tatt med på drøftinger og avgjørelser, og som gjør det uforutsigbart for dem som arbeidsgiver. Et eksempel kan være i situasjoner hvor helseapparatet er involvert, f.eks. ved sykemelding, og hvor arbeidsgivere ikke får informasjon om at kandidaten ikke kommer på jobb.

Inntrykket fra intervjuene med NAV er at det er lite samarbeid med fagforeningsrepresentanter i kommunene. Det er derfor vanskelig for oss å beskrive hva som kan være barrierer eller suksesskriterier for et slikt samarbeid. Enkelte av informantene i NAV ser på muligheten for samarbeid med fagforeningene i kommunen som en uutnyttet ressurs.

## 4 Caseregioner

Under presenterer vi caseundersøkelsene i Agder, Innlandet og Nordland. Casene skal gi en beskrivelse av status på, samt muligheter og begrensninger som løftes frem i regionene og i utvalgte kommuner.

Oppdragets omfang har ikke gitt grunnlag for å gi en helhetlig beskrivelse av eller en fullstendig oversikt over aktørene og ordningene i regionene. Vi har blant annet ikke hatt anledning til å intervjuer både kommunedirektører og NAV-kontorer i alle regionene. Casebeskrivelsen bør forstås som en oppstartsanalyse hvor vi løfter frem erfaringer og synspunkter om inkluderingsarbeidet av unge fra et utvalg aktører i regionene. I intervjuene har det blitt lagt vekt på lokale løsninger, tiltak og prosjekter som er relevant for Inn i jobb-programmet.

### 4.1 Agder

Agder har lenge hatt utfordringer knyttet til levekår og scorer lavere enn landsgjennomsnittet på flere viktige levekårsindikatorer. Regionen har blant annet utfordringer knyttet til lav sysselsettingsgrad, lav gjennomsnittsinntekt, lavt utdanningsnivå, samt høy andel deltidsansatte og unge som mottar ytelser fra NAV.<sup>11</sup> Særlig er andelen unge på uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger høy (Agder fylkeskommune 2019). Som følge av dette vedtok Agder fylkeskommune i 2019 en levekårssatsning som er oppsummert og konkretisert i *Veikart for bedre levekår* og forankret i *Regionplan Agder 2030*. En stor del av satsningen retter seg mot å sikre høy deltakelse i arbeidslivet, redusere antallet som står utenfor og å sikre at flere gjennomfører videregående skole og tar høyere utdanning.

Inkludering av unge i utenforskap er derfor et tema det allerede fokuseres på og jobbes med i regionen, og vi har fått inntrykk av at dette arbeidet er godt forankret i både fylkeskommunen, våre case-kommuner og regionen generelt. Mange av informantene vi har snakket med nevner nettopp levekårsutfordringer og viktigheten av målrettet innsats mot barn og unge. En informant mener at sammenhengene mellom utenforskap og levekår er noe de har blitt mer bevisste på som følge av denne satsningen.

#### 4.1.1 Agder fylkeskommune

Som vi gjennomgikk i kapittel 5 har fylkeskommunen ansvar for videregående opplæring, herunder lærlingeordningen, samt oppfølgingstjenesten og karrieresentere. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av hvordan Agder fylkeskommune jobber på disse tre områdene, samt noen av fylkeskommunens egne satsninger på å motvirke utenforskap blant unge. I tillegg til å si noe om egne satsninger på unge i utenforskap i Agder fylkeskommune.

##### **Videregående opplæring**

Våre informanter i Agder fylkeskommune forteller at de legger stor vekt på lærlingeordningen som en mulighet for å forebygge og redusere utenforskap blant unge. Som en informant sier, er dette «kanskje det viktigste virkemidlet vi i det offentlige har». Lærlingeordningen er en allerede eksisterende struktur, noe som gjør det lettere å ta det mer i bruk. Informantene ser et uutnyttet potensial i ordningen og at det er behov for flere lærlinge plasser. Fylkeskommunen har blant annet hatt samtaler med kommunene for å oppfordre dem til å ta inn flere lærlinger. Ifølge våre informanter får de signaler fra kommunene om at de trenger flere hender, samtidig som de opplever en trang økonomi

---

<sup>11</sup> Se Veikart for bedre levekår, <https://levekaragder.no/>.

som begrenser både antall lærlingeplasser de har mulighet til å opprette og i hvilken grad de har mulighet til å ansette lærlingene etterpå. Fylkeskommunen har også selv satset på å ta inn flere lærlinger, særlig innen kontorlag.

I tillegg til å fokusere på antallet lærlinger, legger fylkeskommunen også vekt på kvalitet og mer oppfølging i lærlingeordningen. Fylkeskommunen jobber blant annet med å iverksette støttetiltak for å sikre at flest mulig lærlinger gjennomfører lærlingperioden.

### **Oppfølgingstjeneste og karrieresenter**

Gjennom oppfølgingstjenesten har fylkeskommunen et særlig ansvar for ungdom mellom 16-21 og de har også en oversikt over unge i denne aldersgruppen som kommunene ikke har. De vi har snakket med i Agder fylkeskommune mener derfor at fylkeskommunen har en viktig rolle i å gi kommunene nødvendig informasjon og oversikt over unge i utenforskap i deres kommune. Denne rollen har Agder tatt aktivt overfor sine kommuner.

I tillegg jobber oppfølgingstjenesten i Agder med å utfordre kommunene til å bidra mer i form av lære-plasser eller praksisplasser. Mange unge i oppfølgingstjenesten som ikke kommer i jobb eller tilbake i skole vil gå over til sosialhjelp når de ikke lenger er i oppfølgingstjenestens målgruppe. Som en informant sier, «det er kommunen som 'eier' disse ungdommene». Her forteller informanten at de jobber med å gjøre kommunene mer bevisste på at de har et ansvar overfor disse ungdommene.

Fylkeskommunen opplever at kommunene tar utfordringen, og viser en viss vilje til å bidra i inkluderingen av unge. Dette gjelder særlig hvis de formidler tall på hvor mange unge det gjelder, og hva det vil koste kommunene blant annet i sosialhjelpsutbetalinger dersom man ikke får til en slik inkludering. Likevel er dette noe som på kort sikt må konkurrere med andre oppgaver i en trang kommuneøkonomi.

I tillegg til Oppfølgingstjenesten, jobber også fylkeskommunen med utenforskap gjennom karrieresenteret i Agder. Dette er et tilbud for voksne fra 19 år og oppover, men våre informanter sier det er sjelden at personer under 21 bruker karrieresenteret – her er det i stedet Oppfølgingstjenesten som har hovedansvaret. Gjennom karrieresenteret jobber fylkeskommunen stadig tettere med NAV-systemet, og de samarbeider blant annet for å organisere opplæringstiltak. Dette samarbeidet har blitt enda tettere under koronapandemien fordi det har vært et nasjonalt trykk på å sikre bedre oppfølging av ledige og permitterte. For disse gruppene er det karrieresenteret som er den primære instansen for oppfølging og opplæringstiltak.

### **Samarbeid med andre aktører**

Ifølge Agder fylkeskommune har det de siste årene blitt stadig mer fokus på samarbeid mellom ulike aktører i arbeidet med å forhindre og redusere utenforskap. I stedet for å skille mellom ulike aktørers ansvar, blir dette nå sett på som en felles utfordring som må løses i fellesskap. Våre informanter i Agder fylkeskommune forteller at fylkeskommunen har et mål om at de unge får god og tett oppfølging fra alle kanter – både fra fylkeskommunen, NAV, kommunen og andre.

Det finnes imidlertid svært mange instanser som har et ansvar overfor målgruppa, både fylkeskommunen, kommunene og NAV, men også barnevern, helsevesen, kriminalomsorg og andre. Dermed kan det være vanskelig å identifisere hvem som skal ta initiativet til og koordinere samarbeidet. I tillegg forteller fylkeskommunen at de ser store forskjeller fra kommune til kommune, og at det derfor er vanskelig å etablere strukturer som fungerer i hele regionen.

Et prosjekt som nevnes av flere av våre informanter i Agder er «Venneslabroa – fra ungdomstid til arbeidsliv». Dette prosjektet består av forebyggende arbeid for å forhindre at unge mennesker kommer i unødig befatning med NAV. Prosjektet inneholder både en

pilot på Vennesla videregående skole og en større strukturell endring der midler fra Folketrygden overføres til utdanningsavdelingen i Agder fylkeskommune. Prosjektet er et samarbeid mellom Vennesla kommune, NAV Vennesla, NAV Agder, utdanningsavdelingen i Agder fylkeskommune og Universitetet i Agder. Venneslabroa er dermed et prosjekt som går på tvers av etater og sektorer, og som også følges av forskere fra UiA som skal undersøke og dokumentere effektene av prosjektet (Vennesla kommune 2018). Slike former for samarbeid og strukturelle endringer har fått stort fokus i Agder, og erfaringer fra prosjekter som Venneslabroa kan brukes av andre kommuner, både i Agder og i resten av landet.

## 4.1.2 Kristiansand kommune

Kristiansand er den største byen i Agder og et naturlig sentrum for arbeids- og næringslivet i regionen. Nye Kristiansand kommune ble etablert 1. januar 2020 etter en sammenslåing av tidligere Kristiansand, Songdalen og Søgne kommune. De siste ti årene har Kristiansandsregionen opplevd stor befolkningsvekst, primært grunnet innvandring (Agder fylkeskommune 2019).

Kristiansand sliter med en del av de samme levekårsutfordringene som regionen som helhet. For eksempel har sysselsettingen i Kristiansand vært lavere enn landsgjennomsnittet alle de siste ti årene, og denne forskjellen har økt gjennom perioden. I 2008 lå Kristiansand kommune 1,1 prosentpoeng under landsgjennomsnittet, mens dette hadde økt til 2,5 prosentpoeng i 2018.

For å bøte på slike utfordringer har Kristiansand kommune satt i gang en ny satsning kalt «Flere i arbeid», der de i 2019 nedsatte et oppgaveutvalg som skulle komme med forslag til hvordan kommunen kan jobbe bedre med å få folk i arbeid (PwC 2020). En del av det innledende arbeidet besto av å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om utenforskap i Kristiansand kommune. Kunnskapsgrunnlaget viser at Kristiansand kommune er overrepresentert når det kommer til unge som er sykmeldt eller utenfor arbeid. For eksempel utgjør unge under 30 år hele 26 prosent av gruppen med nedsatt arbeidsevne som er registrert hos NAV i Kristiansand. Videre er det flest sosialhjelpsmottakere i gruppen mellom 20-29 år, og det er også blant unge mellom 18-29 år at antallet uføre øker mest.

Andelen AAP-mottakere med psykiske lidelser er mye høyere blant unge enn blant andre aldersgrupper. Andelen blant unge under 30 år er 70 prosent, mens den er 43 prosent blant de mellom 30-49 år og 24 prosent blant de som er 50 år og eldre. Dette er imidlertid en tendens man også ser i resten av landet, og en stor del av denne forskjellen kan komme av at psykiske problemer ofte debuterer tidligere enn andre, som hjerte- og karsykdommer eller muskel og-skjelettlidelser.

Kommunen har også satt et eget mål for inkludering av personer i utenforskap i sin nye arbeidsgiverstrategi, der de skriver at kommunen skal være «i front når det gjelder opplæring og arbeidstrening for personer som er utenfor arbeidslivet». Dette målet skal blant annet nås gjennom en rekrutteringspolitikk som sikrer inkludering og mangfold i ansettelsesprosesser, at alle områder i kommunen fokuserer på hvordan de kan bidra til opplæring og rekruttering av personer i utenforskap og at kommunen er kreativ og fleksibel i å kombinere behovet for å få løst oppgaver og med det å tilby opplæring og praksis.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Dette ble bl.a. drøftet i et møte i Organisasjonsutvalget i Kristiansand kommune 5. november 2020. Se sak 24/20 i sakslisten: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KRSAND/Meetings/Details/379428?agendaltemId=203147>.

## Eksempler på lokale satsninger og løsninger

### «Flere i arbeid»

Satsningen «Flere i arbeid» har bidratt til videreutvikling av eksisterende tiltak og utviklingen av nye tiltak og tilbud i Kristiansand. Blant våre informanter virker det også som om satsningen har forankret arbeidet med å forhindre utenforskap blant unge både i kommunen og NAV.

Oppgaveutvalget for «Flere i arbeid» har identifisert tre hovedsatsninger:<sup>13</sup>

#### 1. Fra utdanning til arbeid

Denne satsningen handler om å sikre en høyere gjennomføringsgrad i videregående skole gjennom bedre veiledning rundt studietilbud, de ulike studieretningene og hvilke jobbmuligheter de gir. Her legges det vekt på at ungdommene må få tilstrekkelig tid og informasjon til å ta riktige valg for seg selv. I tillegg legges det vekt på at studietilbudet burde reflektere arbeidskraftsbehovene i regionen og at det bør være tilstrekkelig antall lærlingeplasser. Videre etterspør Oppgaveutvalget et tettere og mer omfattende samarbeid mellom ulike aktører som veileder og følger opp unge, både før, under og etter videregående opplæring, samt de som følger dem opp hvis de faller ut. Dette omfatter for eksempel grunnskole, videregående skole, næringsliv, opplæringskontor, lærlingekontor, Kristiansand næringsforening, bransjeforeninger, arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger, Oppfølgingstjenesten og NAV. I første omgang foreslås det å invitere fylkeskommunen inn som samarbeidspartner for å videreutvikle en mulig satsning.

#### 2. Fra passiv stønad til arbeid

Oppgaveutvalget legger vekt på at mange unge opplever fragmenterte tjenester og et lite koordinert støtteapparat. Overgangene kan oppleves som vanskelige, og ofte blir de unge satt inn i flere ulike tiltak, uten at dette er individuelt tilpasset eller har et mål om samlet kompetansebygging. De mener derfor det er viktig at man har samme veileder gjennom ulike tilbud og instanser som man kan bygge opp et tillitsforhold til. Her foreslås det blant annet å etablere et Jobbhus for de under 30 år som fungerer som en felles dør inn til støtteapparatet og hvor de unge får en egen kontaktperson («personlig koordinator») som gir tett oppfølging over ubestemt tid. Videre handler denne satsningen om å redusere diagnosefokuset i støtteapparatet og forhindre at unge blir skjøvet inn i helserelaterte løp i NAV-systemet i stedet for å skaffe seg nødvendig kompetanse for å komme i jobb. Fokuset bør være på styrker og mestring fremfor svakheter og diagnoser.

#### 3. Bli jobbklar på jobben

Denne satsningen handler om at mest mulig kvalifisering og opplæring bør skje ute i bedrifter, og at bedriftene bør ta over noe av opplæringsansvaret fra videregående opplæring og NAV (AMO-kurs). Midler skal også omfordeles slik at bedriftene får støtte til dette, i tillegg til at man bør bruke en form for mentor eller annen kontaktperson for den unge for å sikre tett oppfølging. Å få mer opplæring ute i bedriftene kan føre til økt motivasjon og mestring for de unge. I tillegg kan bedriftene selv få definere opplæringsprogrammet og dermed tilpasse det mer til eget arbeidskrafts- og kompetansebehov. Til slutt får bedriftene mulighet til å prøve ut potensielle ansatte mens de er i opplæring. På sikt er målet at dette skal føre til at flere kommer i arbeid enn det som ellers ville vært tilfellet.

---

<sup>13</sup> Fremstillingen er basert på Oppgaveutvalget for flere i arbeid (2020).

### *Jobbskolen i Kristiansand*

Jobbskolen ble etablert i Kristiansand i 2013, da som et samarbeid mellom NAV Kristiansand, Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune. De første årene ble jobbskolen finansiert med prosjektmidler fra blant annet Kunnskapsdepartementet, og prosjektet skulle etter planen avsluttes våren 2020. Fra og med 1. januar 2020 er imidlertid Jobbskolen lagt under Ungdomsavdelingen i NAV Kristiansand på permanent basis, noe som kan sees som en anerkjennelse av prosjektets gode resultater (Helle 2020).

Jobbskolen bemannes av ansatte fra NAV Kristiansand og inkluderer både næringslivs-kontakter og veiledere. I tillegg benytter Jobbskolen lærere som gir undervisning i basis-fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag, historie og naturfag, men som også kan undervise i andre fag ved behov. Videre har Jobbskolen en psykolog/psykisk helsearbeider tilknyttet seg, som tilbyr samtaler ved behov.

Jobbskolen prioriterer unge under 25 år, men er også åpen for unge mellom 25 og 30 år hvis de har kapasitet til det. De unge kan rekrutteres via Ungdomsavdelingen i NAV Kristiansand, gjennom Oppfølgingstjenesten eller gjennom ungdomstjenesten i kommunen. Enkelte deltakere har også tatt direkte kontakt med Jobbskolen eller har foreldre som har gjort det. Felles for deltakerne er at de ikke har startet på eller fullført videregående opplæring og at de har noen utfordringer, som for eksempel vanskelig oppvekst eller familieforhold, utfordringer i skolen, rus, språkvansker eller helse-utfordringer.

Etter en utvidelse i 2018 har Jobbskolen nå ca. 150 deltakere i året. Ifølge våre informanter jobber rundt halvparten av deltakerne med å ta opp fag, og rundt halvparten av disse igjen kommer til slutt tilbake i skole. En evaluering av Jobbskolen fra 2019 viser at prosjektet er unikt og at det leverer svært gode resultater (Jentoft et al. 2019). Blant annet bidrar jobbskolen til flere oppmeldinger til eksamen, at flere består og høyere gjennomsnittlige eksamenskarakterer. I tillegg allierer Jobbskolen seg med lokale bedrifter for å tilby de unge arbeidstrening. Til slutt tilbyr også Jobbskolen veiledning og støtte i å takle hverdagen, og de fokuserer på sosialt samvær og å etablere gode sosiale relasjoner. Våre informanter legger vekt på at Jobbskolen skal skape mestringsopplevelser for ungdommen, og at hovedmålet er å få flest mulig unge tilbake i videregående skole.

### *Satsninger i kommunen som arbeidsgiver*

Som følge av «Flere i arbeid» har Kristiansand kommune satt i gang egne satsninger for å inkludere flere unge og forhindre utenforskap. Dette gjelder særlig en satsning på lærlingeordningen i kommunen og en satsning på å inkludere flere med hull i CV-en.

I 2020 har bystyret i Kristiansand fokusert på lærlingeordningen i kommunen, og hvordan kommunen tilrettelegger for lærlinger, dimensjonerer lærlingeplasser og hvordan de kan øke antallet lærlingeplasser.

Kristiansand kommune er en selvstendig lærebedrift med eget lærlingekontor som organiserer ordningen og kvalitetssikrer fagopplæringen i kommunen. Lærlingekontoret står for kontakten med videregående skoler, fylkeskommunen og andre relevante aktører. Tidligere har også Lærlingekontoret hatt personalansvar for lærlingene, men dette ble fra høsten 2020 flyttet ut til det enkelte lærested (enhet eller avdeling), hvor Lærlingekontoret yter lederstøtte til arbeidsgiver ved behov. Lærlingekontoret har lønnsansvar (grunnlønn) for lærlinger.

Per 1. september 2020 hadde Kristiansand kommune 140 lærlinger, hvorav 70 i helsearbeiderfaget og 57 i barne- og ungdomsfaget. Resten er spredt utover ulike tekniske fag med 1-3 lærlinger hver. Av disse lærlingene er 86 prosent ordinære lærlinger, mens 8 prosent er lærlinger gjennom Menn i helse-prosjektet, 5 prosent er

lærlinger gjennom minoritetsspråklig prosjekt i regi av NAV og kommunen. De siste 2 prosentene består av lære kandidater og én ansatt i «Fagbrev på jobb»-ordningen. I november 2020 vedtok kommunedirektørens ledergruppe mulighet for ufaglærte faste ansatte å søke kompetanseheving gjennom deltakelse i «Fagbrev på jobb»-ordningen.

Ifølge Lærlingekontoret i Kristiansand kommune prioriterer de lærlinger med bostedsadresse i Kristiansand og ungdomsrett. Etter at disse er dekket ser de hvor mange lære plasser og tilgjengelige budsjettmidler de har til rådighet for å ta inn ytterligere lærlinger. Denne gruppen består i hovedsak av unge voksne som ikke lenger har ungdomsrett, og som på lengre sikt kan være utfordrende å få inn i fast arbeid grunnet manglende formell kompetanse. På denne måten jobber de aktivt med inkludering av unge med utfordringer – så lenge det er rom og ressurser til det.

De fire ansatte på lærlingekontoret jobber for å sikre både et faglig godt opplegg, tett oppfølging og veiledning av lærlingene. For eksempel hjelper kontoret lærlingene med å ta kontakt med helsetjenesten, og vår informant forteller at det har hendt at ansatte på Lærlingekontoret har vært med til legen hvis lærlingen har ønsket det. Videre jobber de tett med fylkeskommunen, PP-tjenesten og arbeidsgiver med å sette sammen en tilrettelagt lærlingetid. Til dette benytter de blant annet frikjøp av veileder/instruktør på lære plass, lærerressurser fra Universitetet i Agder eller private tilbydere som kan dekke den enkelte lærlingstilretteleggingsbehov ved besvarelse av kompetansemålene i læreplanen. Totalt er det ca. 10-15 prosent av lærlingene i Kristiansand kommune som får slik tilrettelegging i løpet av lærlingperioden. Generelt forteller kontoret at de legger vekt på tett oppfølging, og at de derfor arbeider mer og bruker mer energi mot de lærlingene som har mest behov for tilrettelegging og oppfølging i læretiden.

Kristiansand bystyre har det siste året behandlet flere saker om hvordan kommunen kan rekruttere flere med hull i CV-en og bidra til inkludering av personer utenfor arbeidet. For eksempel vedtok bystyret i desember 2019 en sak som belyser hvordan Kristiansand kommune kan motta flere på arbeidspraksis, og kommunen har vedtatt måltall for dette.

I kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan for 2021-2024 understrekes det at kommunen ønsker å være i front når det gjelder opplæring og arbeidstrening for personer som står utenfor arbeidslivet, blant annet gjennom å tilby praksis plasser (Kristiansand kommune 2020). I planen foreslås det å legge til rette for 275 praksis plasser for unge mellom 18-24 år, 50 plasser for unge mellom 24-35 år og 25 plasser for voksne over 35 år. I tillegg foreslås det et mål om å øke antall lærlingeplasser i 2021 til 145, og en ytterligere økning på fem plasser hvert år i fireårsperioden.

Det å ansette personer med hull i CV-en og manglende kompetanse blir imidlertid fremstilt som problematisk av kommunedirektøren, som peker på at kommunen må følge ansettelseslover- og regler på lik linje med annen offentlig virksomhet. Dersom kommunen skal kunne ansette andre enn den best kvalifiserte søkeren, for eksempel av inkluderingshensyn, må nasjonale regler endres.<sup>14</sup>

### 4.1.3 Arendal kommune

Arendal kommune har på lik linje med resten av Agder visse levekårsutfordringer. Ifølge tall fra 2014 har Arendal betydelig høyere andel unge arbeidsledige (15-29 år) og unge uføre (18-44 år) enn landsgjennomsnittet (Arendal kommune 2015). I tillegg opplever flere mellom 15 og 29 år psykiske plager enn i landet som helhet, og flere barn vokser opp i lavinntektshusholdninger. Videre har Arendal en relativt lav andel innbyggere med høy utdanning, og et høyt frafall i videregående skole (Arendal kommune 2020).

---

<sup>14</sup> Se sak 24/20 i Organisasjonsutvalgets møte 5. november 2020.

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KRSAND/Meetings/Details/379428?agendaltemId=203147>.



En av våre informanter trekker frem at sosial arv er en utfordring i Arendal. Vedkommende forteller at Arendal på 70- og 80-tallet hadde en stor industri bestående av lavkompetansebedrifter. Dette gjorde at folk fikk jobb relativt lett, og at man kunne få jobb i ung alder uten å ha fullført skolegang. Da denne industrien forsvant ble mange ledige og dette har forplantet seg videre til de neste generasjonene. Ifølge informanten ser man i Arendal både to og tre generasjoner av samme familie som lever av statlige og kommunale ytelser, og det å stå utenfor ordinært arbeid har i en viss grad blitt sosialt akseptabelt. Informanten understreker at dette også har positive sider ved seg, men at det blir et problem hvis det i seg selv reduserer den enkeltes motivasjon for å skaffe seg kompetanse og jobb.

Rus og narkotika vært en utfordring i Arendal. I 2011 var Arendal en av ni kommuner i Norge med flere enn 5 overdosedødsfall og ble dermed innlemmet Helsedirektoratets nasjonale overdosestrategi (Arendal kommune 2017).

## **Eksempler på lokale satsninger og løsninger**

### *Lærlingesatsning*

Arendal kommune har vedtatt en egen lærlingestrategi for perioden 2018-2021. Bakgrunnen for denne satsningen er et ønske om å sikre kvalifisert arbeidskraft i kommunene i fremtiden. Det vises til at Arendal kommune har en relativt høy snittalder blant sine ansatte, og at lærlinger i kommunen vil være en viktig ressurs fordi de har en lang yrkeskarriere foran seg. I tillegg peker strategien på positive effekter ved å få lærlinger inn som kan se på virksomheten med nye øyne, og at de gjennom en lærlingperiode vil bli godt kjent med kommunen og dermed bli en verdifull fremtidig ansatt (Arendal kommune 2018).

Målet med strategien er at Arendal kommune skal ha tre lærlinger per 1000 innbyggere årlig. Ifølge en av våre informanter fra kommunen har satsningen bidratt til å øke antall lærlinger fra 60 til 100 de siste tre årene, og målet er å øke antallet ytterligere til 140 lærlinger i 2021. I tillegg består satsningen av å jobbe mer aktivt mot næringslivet for å bidra til å øke antallet lærlinger i hele arbeidslivet i kommunen.

Våre informanter forteller at kommunen har ansatt en egen lærlingekoordinator som jobber tett med lærlingenes veiledere ute i enhetene for å sørge for at lærlingene gjennomfører lærlingperioden og får et fagbrev. Koordinatoren gir tett oppfølging til lærlinger som trenger det, for eksempel ved å ringe lærlinger om morgenen for å få dem til å komme på jobb. De vi har snakket med i kommunen forteller at det er en bred enighet i kommunen om å satse på lærlinger, og at dette blir lagt stor vekt på til tross for de økte utgiftene det medbringer.

### *Rekruttering av flyktninger*

Arendal kommune har i flere år jobbet med å inkludere og rekruttere flyktninger. Denne innsatsen ble nedfelt i kommunens flyktningeplan (2012-2015). I planen la kommunen frem mål for både mottak og integrering av flyktninger, i tillegg til opplæring og kvalifisering for å kunne inkludere flyktninger i arbeidslivet. Spesielt ble det lagt vekt på å bruke kvalifikasjonsprogrammet som et virkemiddel for å få flere flyktninger i arbeid og aktivitet. Noen av tiltakene i planen var å øremerke fem plasser i kvalifikasjonsprogrammet til flyktninger, å jobbe systematisk med blant annet arbeids- og språkpraksis og AMO-kurs for at flyktninger skal komme i ordinært arbeid og at kommunen skulle motta flyktninger i praksis. På tross av denne satsningen opplever fortsatt Arendal at mange med innvandrerbakgrunn står utenfor arbeidslivet (Jentoft et al. 2020). Derfor videreføres satsning på å inkludere minoriteter i kommuneplanen for 2020-2030, og det fokuseres ifølge våre informanter særlig på unge flyktninger. For eksempel har Arendal som mål å bli sertifisert under ordningen «Likestilt arbeidsliv» (Arendal kommune 2020).

### *NAV Arendal: Supported Employment*

NAV Arendal er blant NAV-kontorer som selv driver oppfølgingstiltak etter Supported Employment (SE)-metodikk. Veiledere som jobber med SE driver tett oppfølging av brukere og er kontaktperson for arbeidsgiver dersom noe skulle oppstå. I motsetning til ordinære veiledere, kan SE-veiledere fortsette oppfølgingen så lenge brukere og arbeidsgiver ønsker det og mener det er fornuftig. Noen ganger trenger ikke brukere videre oppfølging når de får jobb, andre ganger er det behov for å følge opp i en lengre periode. Ettersom en del unge utsatte har behov for tett oppfølging og kan møte utfordringer i overgangen til arbeidslivet, er dette et tiltak som kan egne seg spesielt godt.

NAV Arendal forteller at det tiltaket som brukes mest for unge under 30 år hos kommunale arbeidsgivere er arbeidstrening. 73 unge har vært i arbeidstrening i kommunen de siste tre årene, og de fleste har hatt praksis i omsorgssentre, etterfulgt av skole/SFO og noen få i barnehage. Utover det har NAV hatt et lite antall unge på lønnstilskudd (ca. elleve de tre siste årene) og noen enkelte brukere på mer varige ordninger, som varig lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift. Generelt opplever de å bli tatt imot godt av kommunen og de ulike avdelingene, men de opplever ikke at kommunen har en overordnet plan eller strategi for inkludering av unge. Det er politikere som er veldig opptatt av temaet og kommer med ideer, men det er vanskeligere å omsette dette i konkret, koordinert handling.

Informanter i NAV Arendal forteller også at de har et tett samarbeid med fylkeskommunen og faste, ukentlige møter med Oppfølgingstjenesten. I disse møtene kan NAV melde inn kandidater til Oppfølgingstjenesten dersom kandidatene ønsker at NAV og Oppfølgingstjenesten skal samarbeide.

Blant annet har NAV, Oppfølgingstjenesten og kommunen samarbeidet om kandidater som ikke vil tilbake i skole, men ønsker å ta fagbrev. I slike tilfeller kan NAV avtale arbeidstrening i kommunen i ett år, hvorpå Oppfølgingstjenesten tar over og sikrer lærlingekontrakt i ett år til, hvor kommunen tar over lønningsansvaret. Etter til sammen to års praksis kan kandidaten ta fagbrev. Ifølge informantene fra NAV vi har vært i kontakt med, er dette en mulighet de kanskje bruker i litt for liten grad, og at muligheten begrenses av hvor mye tiltakspenger NAV har til rådighet til det tiltaket.

## 4.2 Innlandet

Innlandet består av de sammenslåtte fylkene Oppland og Hedmark. I regionen er det ca. 25 prosent av befolkningen mellom 18 og 74 år som står utenfor arbeidslivet, og bildet er ganske likt mellom ulike aldersgrupper. Som statistikken i kapittel 2.2 viser, ligger regionen over landsgjennomsnittet når det gjelder andelen unge som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, som mottar uføretrygd og sosialhjelp. Gjennomføring av videregående skole ligger noenlunde på landsgjennomsnittet.

Informanter trekker frem at det er forholdsvis store forskjeller innad i regionen. Det er 15 kommuner som har mer enn 15 prosent uføre. Dette skyldes sammensatte faktorer, men det fremheves at arbeidsmarkedet i regionen er ulikt med tanke på hvilken type næringsvirksomhet man har hatt tradisjon for. Fjellregionen har for eksempel en sterk skogsindustri, hvor det tradisjonelt har vært vanlig å få jobb etter grunnskolen. Tolga kommune, som ligger i denne regionen, har for eksempel lav uføregrad. Glomdalsregionen skiller seg ut i motsatt ende av skalaen, med langt flere som står utenfor arbeidslivet.

Det fremheves allikevel flere kommuner som har satset aktivt på inkludering i arbeidslivet, og hvor man har vektlagt litt ulik innsats. Vestre Toten løftes frem som en kommune som har jobbet aktivt sammen med næringslivet. Nord-Fron trekkes frem som

en kommune hvor frivillighet har stått sterkt. I Søndre Land har man satset helhetlig gjennom et stort folkehelseprosjekt.

Satsing på arbeidsliv og inkludering fremstår godt forankret på fylkestyrenivå, også når det gjelder KS Inn i jobb-program. Flere kommuner skal imidlertid være mer skeptiske, spesielt med tanke på en stram kommuneøkonomi.

#### 4.2.1 Innlandet fylkeskommune

Innlandet er en ny fylkeskommune, bare 10 måneder gammel, og mye av organiseringen av tjenestene er fortsatt i startfasen. I sammenslåingen har man sett at tiltak for å sikre gjennomføring i videregående skole har vært forskjellige i tidligere Hedmark og Oppland.

Informantene i Innlandet fylkeskommune forteller at de kontinuerlig arbeider for å harmonisere og utvikle bedre tiltak på opplæringsområdet. I dette arbeidet legger Fylkeskommunen spesielt til grunn satsningsområdet for inkludering i Innlandsstrategien, med mål om:

- utrydde fattigdom
- god utdanning
- likestilling mellom kjønnene
- anstendig arbeid og økonomisk vekst
- mindre ulikhet

Strategien legger blant annet til grunn at et inkluderende arbeidsliv med plass til alle er nøkkelen for å lykkes med arbeidet. Som en del av dette, legges det vekt på å sikre gode og helhetlige tilbud til unge, som blant annet alternative utdanningsløp i videregående skole, tilrettelagte studentmiljøer og gode aktivitetstilbud. Informantene trekker også frem at Fylkeskommunen skal tilrettelegge for et godt samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringsliv og frivillige organisasjoner.

Fylkeskommunen har inngått en samarbeidsavtale med NAV hvor man skal finne felles løsninger på tvers av disse to aktørene, samt diskutere ansvarsområdene og etablere felles tiltak. Dette arbeidet er nå i slutfasen og Innlandet fylkeskommune vil tidlig 2021 ha etablert en formell partnerskapsavtale som skal understøtte prinsippene om inkludering og sikre en felles tilnærming på ulike områder. Unge i utenforskap skal ivaretas, og fylkeskommunen skal legge til rette ved en tydelig ramme for opplæring og inkludering i Innlandssamfunnet.

Innenfor opplæringsområdet fremhever informantene at de arbeider målrettet for sikre likeverdige muligheter for å fullføre utdanning, både som ungdom og som voksen. Dette inkluderer blant annet en satsing på lærlinge- og lære kandidatordningen, hvor man har rettet tiltak for å påvirke inkludering av unge i kommunale jobber. Lære kandidatordningen skal gi muligheter til å skreddersy fagopplæring til elever som ønsker opplæring i bedrift, men som ikke sikter mot full yrkeskompetanse.

Utover lærlingeordningen virker det ikke å være noe sterkt fokus på inkludering av unge i kommunale jobber i Innlandet fylkeskommune. En av våre informanter legger vekt på at fylkeskommunen først og fremst har ansvar for opplæring, mens det er NAV som har ansvaret for arbeidsrettet oppfølging. Samtidig presiseres det at fylkeskommunens tjenesteportefølje er bred og at samfunnsansvaret er større enn et opplæringsansvar. Informantene fremhever at fylkeskommunen jobber for å sikre elever individuelle tilbud. For videregående opplæring er det ikke en kjerneaktivitet å aktivt påvirke rekrutteringspolitikken, til verken i kommunene eller næringslivet.

Både Hedmark og Oppland har tidligere hatt dialog med rådmenn/kommune-direktører for å forhindre frafall fra videregående skole, blant annet gjennom fylkestingsinitiativ overfor kommunene. Enkelte initiativ har handlet om at fylkeskommunen orienterte kommunene om status på gjennomføring av videregående opplæring for å rette

søkelyset på hvilke ungdomskoler som hadde elever som ikke fullførte videregående. Dette ble så brukt til å drøfte årsaker og tiltak sammen med kommunene. En utfordring for kommunene er at de kan miste oversikten over elevene når de går over i videregående.

Informantene i Fylkeskommunen opplever at en del av kommunene i Innlandet er relativt offensive når det gjelder rekruttering av lærlinger, men at større kommuner tar mer av dette ansvaret enn mindre kommuner. De forteller også om en del kommuner og bedrifter som er villige til å «ta sjanser» og rekruttere annerledes, for eksempel lærlinger som har ekstra behov for tilrettelegging.

### Videregående skole og lærlingeordningen

Våre informanter fra fylkeskommunen forteller at de skal prioritere å holde døra åpen for gjennomføring av videregående opplæring for de som har ungdomsrett, voksenrett og fullføringsrett. Ifølge fylkeskommunen er det rundt 11 prosent av elevmassen som i overgangen mellom VG2 og lære går over i «annet», som innebærer at de enten går over til Oppfølgingstjenesten, NAV eller jobb.

Innlandet fylkeskommune tar en aktiv rolle i formidlingen av lærlinger, særlig når det kommer til elever som ikke får lærlingeplass og trenger ekstra hjelp. Her driver fylkeskommunen oppsøkende arbeid hvor de tar kontakt med bedrifter og prøver «å selge» inn hver lærling. Informantene forteller at de i dette arbeidet fokuserer på elevene som mennesker og hva de kan bidra med, og at fylkeskommunen også tilbyr bedriftene ekstra midler for å kompensere for eventuell ekstra oppfølging og veiledning av lærlingen.

Videre legger fylkeskommunen stor vekt på å få til en god match mellom lærling og lærebedrift. De fokuserer derfor på å ha en bred portefølje av lærebedrifter, slik at elevene har et bredt utvalg ut fra individuelle ønsker og behov. Hvis en elev har ekstra behov kan man velge en lærebedrift som har tydelig fokus på inkluderende arbeidsliv. Fylkeskommunen har årlige dialogmøter med de største opplæringskontorene og diskuterer oppfølging av lærlinger. Her legger de vekt på å rekruttere IA-bedrifter som lærebedrifter, eller andre som har et offensivt syn på inkluderende arbeidsliv. Fylkeskommunen arrangerer også kurs og samlinger, både for opplæringskontor og veiledere ute i lærebedriftene, som oppleves som nyttige blant opplæringskontor.

Tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner har hatt tilbud om fleksible opplæringsløp med opplæring i bedrift som erstatning for vanlig undervisning. Her har skolene også hatt en rolle knyttet til å yte et lite tilskudd til bedrifter som inngår en praksisavtale. Fylkene har også hatt ulike prosjekter for ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. Et prosjekt som løftes frem er *Skole på byggeplass*. Prosjektet er drevet av Veidekke, og er et tilbud om fagarbeiderutdanning til elever som ikke har fullført videregående opplæring, og av ulike årsaker ikke mestrer tradisjonell undervisning. Fylkeskommunen samarbeider med Veidekke om undervisning og praksis ute på byggeplass. Informantene opplever dette som et fleksibelt og spennende prosjekt, og håper det vil bli videreført. Videreføringen innebærer imidlertid noen endringer, ettersom anbudsreglementet legger klare begrensninger på hvordan fylkeskommunen kan samarbeide med private virksomheter.

Et annet prosjekt er *Finn din vei* i tidligere Hedmark. Tilbudet gis til ungdom utenfor opplæring eller arbeid, og innebærer et kombinert motivasjons- og sysselsettingstilbud som fokuserer på aktivitet, mestring og utprøving i bedrift. Tilbudet varierer fra skole til skole, med et utgangspunktet et tilbud om aktivitet fem dager i uka. Det er Oppfølgingstjenesten som har ansvaret for inntak i samarbeid med skolen.

Etter fylkessammenslåingen er det fortsatt usikkerhet knyttet til hvordan slike ordninger skal videreføres. Slik vi har forstått det, har Hedmark og Oppland vært organisert noe

ulikt. I Oppland har Oppfølgingstjenesten hatt tiltaksmidler for å skreddersy tiltak i sitt område.

Informantene ved opplæringskontorene oppfatter at inkludering av unge i utenforskap er godt forankret i fylkeskommunen, men at det skjer endringer på grunn av sammenlåingsprosessen og etableringen av Innlandet som ny fylkeskommune. De forteller at de samarbeider godt med fylkeskommunen.

## 4.2.2 Hamar kommune

Hamar er en av de tre største byene i Innlandet, ved siden av Lillehammer og Gjøvik. Kommunens oppvekstplan 2018-2025 legger noen føringer for kommunens arbeid med målgruppa. Der står det at oppvekstsektoren «bør sees i sammenheng med det som skjer fra 18 til 25 år», og at «kommunenenes ansvar for tjenesteutvikling fordrer et helhetlig fokus [...] fra tidlig alder til de etablerer seg i arbeidslivet og skaffer seg bolig». Frafall fra videregående skole er på ca. 20 prosent (2017).

Kommunen har igangsatt et stort og omfattende prosjekt i NAV-regi knyttet til å redusere utenforskap og sosialhjelpsutbetalinger. Prosjektet skal gå over fire år med klare måltall for hvert år. Prosjektet har tre målgrupper: unge, flyktninger og langvarige sosialhjelsmottakere. I prosjektet jobbes det med bedre organisering av og innhold i kvalifiseringsprogrammet (KVP). Bakgrunnen er at de mener at det er for få som deltar i KVP, og at programmet ikke gir gode nok resultater når det gjelder kvalifisering.

NAV-kontoret i Hamar praktiserer også utvidet aktivitetsplikt for unge sosialhjelsmottakere og kommunen stiller selv med arbeidspraksis på Jobbsentralen. Tilbudet er en arena hvor de unge møter opp og får tett oppfølging og aktivitet.

Vår informant fra kommunen forteller at Hamar kommune satser på lærlinger gjennom å stille lærlingeplasser til rådighet. Hamar har drøyt 30 lærlinger i kommunen, men håper å kunne øke dette.

Hamar jobber for øvrig med å bringe de ulike instansene i støtteapparatet nærmere hverandre. Ifølge våre informanter i kommunen er dette en satsning for å bevege seg bort fra en silo-tankegang, noe de mener det ligger store gevinster i. Gjennom et mer helhetlig støtteapparat kan man forhindre at brukere blir kasteballer, og sikre et mer helhetlig løp. Dette vil igjen redusere antallet overganger fra ett system til et annet som ofte fører til at brukere faller ut. Eksempler på slike grep er å sørge for at helsetjenestene kommer tettere på NAV og at NAV kommer tettere på flyktningetjenestene. Kommunen jobber også med å slå sammen psykisk helsehjelp og rusoppfølgingen til ett team.

Andre aktører vi har vært i kontakt med opplever at selv om de politiske ambisjonene om inkludering av unge er til stede, gjenstår det fortsatt mye når det gjelder å omsette ambisjoner i konkrete ordninger, særlig på ledelsesnivå. Enkelte opplever velvilje på enhetsnivå i tjenestene, men at det er forholdsvis stor variasjon fra enhet til enhet. Enkelte oppfatter at kommunen ikke har noen klar linje eller overordnet strategi for inkludering på tvers av tjenestene, og at det i stor grad er overlatt til den enkelte leder i kommunen om man er villig til å tilby praksis.

Representanten for kommunen fremhever at en rekke strukturelle rammer begrenser kommunens muligheter for å inkludere, selv om vedkommende også løfter frem at kommunen kan bli flinkere til å ta et mer systematisk ansvar for inkludering av unge i kommunen. Utover kvalifikasjonsprinsippet, løfter vedkommende frem både bemanningsnormer og økonomiske rammer som begrensninger for kommunenes muligheter for fleksible og individuelle tilpasninger.

### 4.2.3 Tolga kommune

Tolga kommune er en kommune med rundt 1500 innbyggere som ligger nord i Østerdalen.

Tolga har en overordna samarbeidsavtale med fylkeskommunen om elever som faller ut av videregående og som forplikter kommunen og fylkeskommunen til å følge opp elevene tett. Kommunen har høy grad av gjennomføring i videregående skole. Informanten løfter frem at det å sikre en god mestringsopplevelse i grunnskolen er viktig for videre skole og utdanning, og er noe kommunen har en klar strategi for. Elever har høye grunnskolepoeng til tross for at 30 prosent av elevene er fremmedspråklige.

En av suksessfaktorene som fremheves er at Tolga er en forholdvis liten kommune, noe som gir et godt grunnlag for individuelle tilpasninger.

Tolga oppfatter at de har klart å få til en god satsing på lærlinger i kommunale enheter. De har som mål å ta inn to fulltidslærlinger hvert år, men har de siste årene hatt opptil åtte lærlinger i året. Flere av disse har vært flyktninger som har hatt behov for et tilrettelagt opplegg for å komme frem til et fagbrev. Ifølge informantene vi har snakket med i kommunen har denne flyktningsatsningen hatt gode resultater, og de ønsker nå å kopiere noe av dette til andre grupper med behov for ekstra oppfølging eller tilrettelegging.

Tolga er en kommune som har tatt imot mange flyktninger. I forbindelse med det har kommunen hatt en tydelig prioritering over flere år for å ta inn personer fra introduksjonsprogrammet på språktrening, og opplever at de har hatt gode erfaringer med det.

Som lavinntektskommune får Tolga fattigdomstilskudd fra Bufdir. Disse midlene har kommunen blant annet brukt på å opprette sommerjobber for å kunne gi unge gode arbeidserfaringer tidlig. Informantene opplever at det er enkelt å få sommerjobb i kommunen, blant annet i helse- og omsorgstjenestene, i teknisk avdeling og renhold. Kommunen tar for øvrig også inn «gårdsunger» ned i 13-årsalderen for å jobbe som betalt sommerhjelp på en museumsgård med kafe og dyr, som kommunen eier og driver.

Kommunen opplever at samarbeidet i NAV-kontoret og om andre kommunale tjenester har blitt dårligere og avstanden større etter at NAV-kontorene i Nord-Østerdalen ble slått sammen til ett kontor. I tilfeller de samarbeider blir det kun i enkeltsaker. De siste 2-3 årene har kommunen hatt 4 personer innom på arbeidstrening, hvorav 3 har tatt fagbrev. I disse tilfellene har det vært snakk om konkret dialog med NAV-kontoret om enkeltindivider og ikke et systematisk samarbeid.

#### NAV

NAV-kontoret for Nord-Østerdalen dekker de fem kommunene Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal. Kontoret har ingen egen ungdomssatsning eller egen jobbspesialist.

NAV Nord-Østerdalen etterlyser på sin side mer samarbeid med kommunene. Enkelte informanter opplever at kommunene de dekker i liten grad har en aktiv politikk for inkludering av unge, sammenlignet med andre målgrupper. De opplever temaet som lite forankret i kommuneledelsen og opplever ofte motstand i enkelte av kommunene mot å ta imot unge på tiltak eller aktivitetsplikt. NAV-veilederne opplever at unge i større grad blir sett på som en belastning av kommunen, mens private bedrifter i større grad ser dem som en ressurs. Der unge er inne på tiltak i kommunen ender det sjelden i en ansettelse. Veilederne opplever at kommunene har lite kunnskap om hvilke virkemidler og tiltak NAV har, og hvilke tilskudd som er tilgjengelige.

NAV-kontoret løfter frem et godt samarbeid med videregående skole og Oppfølgings-tjenesten både før og etter at unge eventuelt faller ut fra skole. For eksempel kan skoler

ta kontakt med dem for å avklare hva NAV kan hjelpe med dersom en elev ikke klarer et fullt studieløp. Når unge kommer til NAV har de også samarbeidsmøter med skole, Oppfølgingstjeneste og eventuelt opplæringskontor. Her jobber NAV blant annet for å kartlegge brukerens ønsker og å tilby en riktig aktivitet med mål om enten videre skole eller arbeid.

Selv om brukerne beskrives som forskjellige, løfter veilederne frem utfordringer med sosial arv. Unge som kommer fra familier som har mottatt ytelser over lang tid kan oppleves å mangle et ønske om å jobbe. Flere forteller at det er utfordrende å jobbe med slike saker og at det ofte tar lang tid. I slike tilfeller fokuserer veilederne på å finne mål som er oppnåelige og gi de unge en følelse av mestring. Enkelte løfter frem at små forhold kan skape utfordringer også for holdninger i arbeidslivet, og at det kan spille en rolle hvilke foreldre man har for hvilke jobbsjanser man får.

## 4.3 Nordland

Nordland ligger som de andre regionene over landsgjennomsnittet når det gjelder andelen av de unge som mottar uføretrygd, som er registrert med nedsatt arbeidsevne, som mottar sosialhjelp og vesentlig under landsgjennomsnittet når det gjelder andelen som fullfører videregående opplæring på normert tid. Kun 55 prosent av elevene fullfører yrkesfag eller studiespesialiserende på normert tid. Dette til tross for at de ligger over landet når det gjelder andelen som får tildelt lærlingeplass som førstevalg. Blant de som står utenfor, trekker de fleste av informantene frem at mange har psykiske helseproblemer.

Nordland har store næringer innen eksport. Et sentralt tema som løftes frem i denne sammenheng er fraflytting og manglende befolkningsvekst. I 2019 hadde bare 14 av 44 kommuner befolkningsvekst (Indeks Nordland 2019). Denne utfordringen forsterkes ettersom en økende andel av befolkningen er eldre.

### 4.3.1 Nordland fylkeskommune

Den sentrale satsingen for fylkeskommunen for å forebygge utenforskap blant unge er å øke gjennomføring av videregående opplæring. I Fylkeskommunens strategiplan for 2024 er det vedtatt å jobbe mot full gjennomføring i videregående skole. I den sammenheng har man etablert et bredt sammensatt forum – Kompetanseforum Nordland – som skal ivareta strategien. Deltakere er LO, NHO, KS, NAV Nordland, Regionråd, Nord Universitet, Universitetet i Tromsø, Voksenopplæringsforbundet, Helse Nord og fylkeskommunen, med leder for fylkesråd for utdanning og kompetanse.

#### **Videregående opplæring og lærlingeordningen**

Nordland fylkeskommune ligger som nevnt lavt når det kommer til gjennomføring i videregående skole, særlig på yrkesfaglige studieretninger. I tillegg mener fylkeskommunen at det er for mange elever som gjør omvalg til nye studieretninger. De legger derfor vekt på tettere oppfølging og bedre rådgivning underveis i utdannings- og opplæringsløp sånn at flere skal ta gode valg og gjennomføre. Her er det utarbeidet klare måltall for gjennomføring på hver trinn og i hvert utdanningsprogram. Skolene skal legge egne planer for å nå disse måltallene.

Fylkeskommunens fokus på å forhindre frafall i videregående skole har resultert i flere strategier for å sikre gode overganger i skolen. Dette gjelder særlig i overgangen fra grunnskole til videregående skole, som informantene opplever har variert mye fra skole til skole tidligere, men fylkeskommunen jobber nå for å få til et bedre samarbeid og et mer strukturert system. Blant annet har fylkeskommunen etablert en felles lærlings- og

elevtjeneste der de har knyttet alle relevante tjenester sammen for å se tilbudet i sammenheng. Det inkluderer helsesykepleie, rådgivere, PPT og Oppfølgingstjenesten.

Et sentralt prosjekt for å sikre gode overganger er systematisk arbeid med IKO-metoden. Det står for identifisering, kartlegging og oppfølging, og bygger på en tanke om tidlig innsats. Fylkeskommunen samarbeider tett med kommunene og skolene for å identifisere elever med lave grunnskolepoeng og følge dem opp allerede fra 8. trinn. En del av metoden handler om å samle et tallmateriale som kan være grunnlag for å identifisere hvilke elever man bør sette inn tiltak for.

I intervjuene legger informantene også vekt på prioriteringer knyttet til oppfølging av lærlinger. Det er en utfordring at lærlinger slutter underveis i læretiden, blant annet fordi de blir sykemeldt. Informanter opplever i mange tilfeller at lærlinger ikke er godt nok forberedt på å stå i arbeid. Selv om oppfølging av lærlinger i utgangspunktet er lærebedriftenes ansvar, ønsker fylkeskommunen å undersøke hvilken rolle de kan spille, og de har inkludert lærlinger i den nye felles lærling- og elevtjenesten. Dette vil fungere som en sidedør inn i oppfølging for de som opplever problemer underveis i lærlingeløpet. De har også egne lavterskeltilbud i skolen for å bidra til økt trivsel. Tilbudet er rettet mot elever som bor på hybel og som kan få hjelp til lekser, mat, bli oppringt og hentet om morgenen.

Fylkeskommunen har også satt i gang et stort prosjekt om læregaranti hvor alle som består VG2 yrkesfag skal garanteres læreplass. Prosjektet er så langt iverksatt for to programområder.

Fylkeskommunen opplever at det er variasjoner mellom kommunene når det kommer til å ta inn lærlinger. Noen kommuner er rause, og fylkeskommunen tar også selv inn mange lærlinger. Det ligger imidlertid ikke noen forpliktende avtaler for kommunene i lærlingeplassgarantien, noe informantene fra fylkeskommunen mener det kanskje burde. Her mener de det er viktig med et tettere samarbeid med kommunene. Fylkeskommunen har lite erfaring med direkte samarbeid og rekruttering til kommunene.

Fylkeskommunen er også i gang med et nytt 4-årig tilbud som alternativ til det ordinære lærlingeløpet. Tilbudet består av 4 år ute i bedrift, slik at eleven går rett ut i lære etter ungdomsskolen. Hovedmodellen er fortsatt det ordinære løpet med 2 år i skole og 2 år i lære, men den nye modellen skal kunne bidra til mer individuell tilpasning for de som trenger det.

Utover de konkrete prosjektene, forteller representantene at fylkeskommunen har en tydelig politikk om å gi fleksible og individuelle løp. Det innebærer blant annet å gi fleksible løp for personer med helseutfordringer slik at de beholder mulighet til å få standpunkt karakter.

### **Oppfølgingstjenesten**

Oppfølgingstjenesten er plassert i elev- og lærlingetjenesten, som også inneholder rådgivertjenester, helsesykepleier, formidlingskoordinator, tilretteleggingskoordinator, miljøtjenester og PPT. Oppfølgingstjenesten deltar på alle videregående skoler og har egne tiltaksmidler. OT samarbeider med NAV, men ordner praksis for de fleste av kandidatene selv.

OT har samarbeidsavtaler med NAV og egne samarbeidprosjekter. I et av prosjektene har de fokus på å ta inn unge som har falt ut og hvor OT tidligere ikke har klart å få til et tilbud. Målet er at de skal fullføre utdanning med betydelig oppfølging og tilrettelegging.

### **Karrieresentre i Nordland**

Det er ni karrieresentre i Nordland. Enkelte av sentrene samarbeider med NAV, blant annet ved å ha NAV-ansatte med fast kontor plass på karrieresenteret. Karriere-



senteret har også tett samarbeid med næringsliv og med kommunene, blant annet gjennom rådgivernettsverk.

### **Samarbeid med andre aktører**

Fylkeskommunen har utover disse flere andre samarbeidsprosjekter med NAV, både med finansiering fra NAV selv, fylkesmannen eller Udir. Samarbeidsprosjektene med NAV er knyttet til utdanning og opplæring. Generelt oppfatter de en økende interesse fra NAV om ungdom uten utdanning eller arbeid, såkalt NEET, hvor NAV har stilt med mentortilskudd. For innvandrere har de også stilt med AMO-tilskudd.

### 4.3.2 NAV Hadsel

NAV Hadsel etablerte et ungdomsteam i 2018 med tre veiledere. Teamet prioriterer de med høyt innsatsbehov og behov for tett oppfølging. Unge som vurderes å ha standard innsatsbehov blir formidlet via markedsteamet på kontoret.

Hovedvekta av brukerne på ungdomsteam er på sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Mange av de som trenger tett oppfølging er under 26 år.

Utgangspunktet for å formidle unge brukere til kommunen gjøres ifølge informantene ut fra tanke om god jobb match. Veilederne jobber ut fra de unge egne interesser og motivasjon. Om jobbene er i kommunal sektor eller i det private næringsliv er ikke i fokus.

#### *Samarbeid med kommunen*

NAV (arbeids- og velferdsetaten) har samarbeid med kommunen også utover partnerskapet i NAV-kontorene, gjennom faste møtepunkter med de ulike kommunale tjenestene, ukentlig eller månedlig avhengig av sektor. En sentral del av samarbeidet med kommunen gjelder aktivitetsplikt. I forbindelse med praktisering av aktivitetsplikt opplever NAV et godt samarbeid. Informantene beskriver at arbeidet er veldig godt organisert, spesielt om sommeren med ekstra trykk av unge som kontakter NAV. Som en del av samarbeidet har NAV en arbeidsleder i kommunen som følger opp personene som er i praksis.

Flere av informantene våre opplever at aktivitetsplikt har hatt god effekt, både for videre løp og jobb. Særlig trekkes det frem at det gir grunnlag for videre oppfølging, blant annet fordi man blir bedre kjent med personene og kan gi gode referanser. Mange av dem som har vært på aktivitetsplikt, blant annet fordi de selv tar kontakt og ønsket aktivitet, har flyktningsbakgrunn.

Informantene i NAV opplever likevel at samarbeidet er knyttet til arbeidstrening og ikke mer varig arbeid gjennom rekruttering. I den grad de har erfaring med at arbeidstrening har ført til ansettelser, trekker de frem helse- og omsorg og renhold som virksomheter som de har gode erfaringer med. I den sammenheng har nøkkelen vært god matching, hvor man har klart å få en fot innenfor via en praksisplass for personer som utviser kvalifikasjoner og ferdigheter. Utlysningsplikt og kvalifikasjonsprinsippet løftes frem som klare begrensninger. Et annet krav som ofte blir en barriere, er høye krav til norskferdigheter (krav til B2). Dette oppleves som strengt for mange jobber, for eksempel som renholder.

De opplever at inkludering av unge kunne vært bedre forankret i kommunen, og skulle ønske seg tydelige mål for dette på politisk nivå.

Gjennom praksis forsøker NAV å ha et fokus på at kandidatene skal kunne ta fagbrev. I den sammenheng forteller de at de deltar i et prosjekt med modulbasert fagopplæring og kombinasjonsløp, med både utdanning og arbeidspraksis.

NAV trekker dessuten frem en sentral satsing i Hadsel kommune på å forebygge utenforskap ved hjelp av en digital base for å følge barn og unge over tid. Målet er å

avdekke hvilke barn det knyttes risiko til. Verktøyet vil inneholde opplysninger som vil gi informasjon om hvilke barn som anses som sårbare, og kan brukes for å gi bedre oppfølging til foreldre og sørge for at andre tjenester og støttefunksjoner kommer på plass. Prosjektet skal være i gang i løpet av 2021.

#### *Inkludering via ordinært arbeid*

NAV har en prosjektstilling som jobbspesialist som er finansiert av Hdir (IPS). Jobbspesialisten har 10-15 deltakere som de følger opp direkte ut i jobb. Målgruppen er de under 35 år med moderat til alvorlig psykiske lidelser. Det er behandlingsteam i kommunens psykiatritjeneste som søker deltakere inn og samarbeider med NAV og kommunens helseapparat. Deltaker går i behandling samtidig som de deltar i avklaring og ordinær jobb. Per i dag er halvparten ute i jobb, de fleste i private virksomheter. Kun én person er i ordinært arbeid i kommunen.

Veilederne opplever at SE-metodikken med jobbspesialister som følger opp tett kan være høyst relevant både for personer som kommer som flyktninger og for unge, og bør være noe det satses på i fremtiden. Tildeling i budsjett styrer i hvilken grad hvert NAV-kontor kan ta i bruk tiltaket IPS og SE.

Arbeidsinkludering gjennom arbeidstrening i ordinært arbeid oppleves generelt som veldig nyttig, spesielt fordi det gi mulighet til å støtte, veilede og koordinere, samt gir en referanse som kan brukes senere. Satsingen på et slikt tiltak i ordinært arbeid oppleves i stor grad som et spørsmål om tidsressurser hos arbeidsgiver, og særlig i kommunal sektor.

Erfaringene med lønnstilskudd er blandet, selv om informantene formidler at oppmykninger i ordningen gir mer fleksibilitet og muligheter. Veilederne opplever at private virksomheter i langt større grad enn offentlige ser på kandidater som muligheter, og at det i større grad fører til fast jobb. Erfaringsmessig er det nærmeste man kommer en jobbgaranti i kommunal sektor en midlertidig stilling i etterkant av lønnstilskudd-perioden. Bruk av lønnstilskudd prioriteres til bedrifter med utsikter til en varig jobb, og brukes derfor mer i privat sektor.

Kontoret har også gode erfaringer med bruk av både mentor og inkluderingstilskuddet når det er behov for tilrettelegging. Informantene forteller også om gode erfaringer med kvalifiseringsprogrammet, hvor de samarbeider godt med videregående skole om løp. Suksessen med disse ordningene skyldes i stor grad ressursene som gjøres tilgjengelig og som kan brukes til å gi tett oppfølging.

#### *Samarbeid med oppfølgingstjenesten*

NAV-kontoret fremhever samarbeidet med OT som fungerer stadig bedre. De har et tett samarbeid med OT-kontakten og et fokus på å holde unge i skolen gjennom tilpassede løp. En utfordring er imidlertid å få kontakt med personer som har falt ut av skole og vært ledig i lang tid. Det kan være krevende å jobbe med disse for å komme i kontakt med dem, bygge tillit og klare å løfte dem. I den sammenheng løfter enkelte av informantene frem behovet for en miljøarbeidertjeneste som kunne drive oppsøkende arbeid.

### 4.3.3 NAV Narvik

NAV Narvik er forholdvis nyopprettet etter kommunesammenslåing. Kontoret har en egen ungdomsavdeling. Arbeidet i avdelingen er hovedsakelig organisert i to grupper: *Jobbstart* for dem som står nærmest arbeid og oppfølgingsenhet for dem som står lenger unna.

Gruppene avklares raskt etter registrering før mer inngående kartlegging. De som vurderes å tilhøre gruppa med standard innsatsbehov har kvalifikasjoner og vil gå inn i *Jobbstart*. Den andre gruppen er for dem som trenger mer oppfølging av NAV. Det kan

være personer med psykisk uhelse og som trenger medisinsk behandling eller hvor boligsituasjon eller økonomi er vanskelig. For gruppen hvor man opplever at det er «bakenforliggende støy», vil man iverksette tiltak for å håndtere disse før jobbsøking. Dette kan kombineres med arbeidstrening eller språktrening.

Ungdomsavdelingen trekker frem at det har skjedd en stor forbedring knyttet til oppfølging og veiledning av unge brukere de seneste årene. De fremhever flere årsaker til dette, blant annet en mer systematisk oppfølging gjennom aktivitetsplikt og større ansvar og fleksibilitet i egne ordninger. Informantene oppfatter imidlertid at kommunene i liten grad er kjent med at NAV kan gi tilpassede løsninger til den enkelte person og arbeidsgiver, og at de kan bidra med betydelig støtte i oppfølgingen. De opplever at de selv må bli flinkere til å formidle dette til kommunene.

### **Jobbstart**

Arbeidet med de unge brukerne har utviklet seg de seneste årene og har vært tett knyttet til praktisering av aktivitetsplikten. Tidligere het prosjektet «arbeid først», og varte frem til 2019. Prosjektet er i dag organisert litt annerledes og heter Jobbstart. I starten var det mange av deltakerne som var relevante for arbeidstrening/arbeidspraksis, men prosjektet ble avsluttet fordi det var få brukere igjen hvor aktivitet var et relevant virkemiddel. NAV-kontoret endret derfor opplegget for å få inn en større brukergruppe, i prosjektet som nå heter Jobbstart. Veilederne mener at grunnen til at det ble færre som har behov for aktivitet er en kombinasjon av at færre søker sosialhjelp og at de er blitt bedre til kartlegging og oppfølging.

I oppstarten av prosjektet var tilbudet todelt: støtte og veiledning i jobbsøking og arbeidspraksis. Alle ungdommene som meldte seg, fikk en avtale med prosjektet innen kort tid slik at de ble fanget opp. Veiledere forteller at mange hadde liten erfaring og kompetanse på jobbsøking og hadde stort behov for veiledning til dette. Mange deltakere fant også veien inn i arbeid med veiledning og støtte i søknadsprosessen. For dem som trengte støtte til å komme i kontakt med arbeidsgivere tok veiledere direkte kontakt for arbeidstrening eller praksis. De inviterte også arbeidsgiver inn i prosjektet for å fortelle om sin virksomhet. Dette opplevdes å være avdramatiserende og nyttig for å etablere kontakter for ungdommene. Bistanden ble tilpasset den enkeltes behov, og opplevdes av informantene som fleksibel.

Narvik kommune var en viktig deltaker i prosjektet, og det ble ansatt en arbeidsleder i kommunen som fungerte som en slags mentor for brukerne. Arbeidet var knyttet til forskjellige oppdrag for kommunen som å male, pusse opp, bære mv. Flere fremhever at det å få på plass arbeidslederen var utslagsgivende for at de kom inn i kommunen og at de fortsatt har en god relasjon om arbeidstrening.

Ungdomsavdelingen har høstet mange gode erfaringer fra prosjektet, blant annet knyttet til arbeidspraksis og hospitering. Tidlig så man at det å «dumpe» ungdommer inn i kommunale virksomheter opplevdes lite relevant for de unge hvis interessene lå andre steder. I slike tilfeller prøvde man heller i private virksomheter, som for eksempel IT eller butikk. Flere forteller at nøkkelen til suksessen var tidlig innsats og kartlegging, den tette oppfølgingen, at alle måtte møte opp, bli kjent og at ingen fikk gå uvirksomme.

### **Samarbeid med Videregående skole og OT**

Ungdomsavdelingen har også veileder i videregående skole og samarbeid med OT. Veileder er til stede én dag i uka på skolen og det er møte én gang i måneden med OT. Målet med tilstedeværelsen på videregående skole er å fange opp dem som trenger støtte fra NAV, men oppleves også som nyttig for å få økt fokus på det sosialfaglige perspektivet skolen. Veilederne opplever at tiltaket er med på å forebygge at personer dropper ut og det løftes frem som sentralt for at unge ikke ender opp med å gå ledige, havne i feil miljøer eller blir dårlige helsemessig. Veilederne fremhever også at frafallet

nå har økt som følge av koronapandemien, og opplever at det delvis er som et resultat av at de ikke kan være til stede.

### **Erfaringer med ordinært arbeid**

#### *IPS*

Også NAV Narvik samarbeider om individuell jobbstøtte/IPS, hvor en jobbspesialist får henvist deltakere fra spesialisthelsetjenesten. Målet er ordinær lønn og tilbudet gis til personer fra 25 og eldre. De skal prioritere dem under 35, men kapasiteten er i dag er stor nok for å ta imot eldre.

#### *Mentor*

Ungdomsavdelingen har begrenset erfaring med bruk av mentor. I enkelte tilfeller har de brukt tiltaket og opplevd det som nyttig, også i kommunene eller på universitet, men de mener at tiltaket bør brukes tilpasset situasjonen. Erfaringsmessig vil det for eksempel være viktig å sørge for å ha dialog om eller planer for situasjoner mentor ikke kan være til stede i eller ved sykdom. Enkelte har også en oppfatning av at virksomheter er redd for dokumentasjonskravet som følger med og opplever at de ikke har kapasitet.

## 5 Unge i utenforskap i kommunale jobber

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste funnene om muligheter og begrensninger for å inkludere unge i kommunale jobber. Funnene baserer seg på det vi oppfatter er generelle erfaringer og synspunkter blant informantene og på tvers av regionene.

### 5.1 Begrensninger

Nedenfor oppsummerer vi begrensninger knyttet til økonomi og krav om effektivisering, kompetansekrav, regelverk, lite fleksibilitet i støtteapparatet, holdninger og vilje og begrensninger som følge av koronapandemien.

#### 5.1.1 Økonomi og krav om effektivisering

Nesten alle informantene vi har snakket med i kommunene peker på økonomi som en av de viktigste begrensningene for inkluderingsarbeid. Den økonomiske situasjonen i kommunene gjør at de har begrensede muligheter til å selv bidra med lønnsmidler eller midler til å sette i gang inkluderingsprosjekter. Flere kommunedirektører og HR-ansvarlige vi har snakket med mener derfor at kommunen primært kan være en arena for praksis og arbeidstrening for unge som er på tiltak og får ytelser fra NAV.

Dette bekrefter NAV-ansatte vi har snakket med. De forteller at de kan ha mange kandidater inne i kommunen på en rekke tiltak, men at det er svært vanskelig å få dem over i en ordinær jobb med lønn. Flere NAV-ansatte opplever at kommunene gjerne vil bidra, men at det fort stopper opp når det er snakk om en faktisk ansettelse med lønn.

Parallelt med at kommuneøkonomien har blitt trangere, har også kommunene blitt underlagt stadig høyere krav til effektivisering. Dette innebærer at en del stillinger som tidligere har vært åpne for ufaglærte, som ulike støttefunksjoner, assistentstillinger og lignende, har forsvunnet. Kommunene blir nødt til å klare seg med færre ansatte, noe som øker kravene til de som er ansatt.

*Det er en forventning i samfunnet om at kommunen skal være like effektiv som private bedrifter, det er stadig mer benchmarking i den retningen. Da kan vi ikke dra inn folk som skal bygges opp og få kompetanse som ikke har det. Typisk målkonflikt.*

- Kommunedirektør

Mye av dette kommer av at den økonomiske logikken er annerledes i offentlig sektor enn i næringslivet. I privat sektor er mulighetene for inntekter en viktigere driver, og man kan ansette noen med det formålet å øke inntjeningen. I offentlig sektor styrer man i større grad etter utgiftssiden, og må prioritere å gi tjenester innenfor den økonomiske rammen man får tildelt. Selv om mange fremhever at kommunene har et sterkt insentiv til å redusere utbetalinger av sosialhjelp, og dermed styrke økonomien, vil effekten av inkluderingsinnsats i kommunale sektor potensielt ta tid å realisere. Derfor er det vanskelig å ansette noen som er ressurskrevende i utgangspunktet, selv om personen kan bidra positivt til virksomheten på sikt.

Trang økonomi kan også påvirke kommunens evne til å drive tett oppfølging og veiledning av for eksempel lærlinger eller personer som har praksis i kommunen. En ansatt i et opplæringskontor forteller at de opplever at en kommunalt ansatt kan ha oppfølgingsansvar for flere lærlinger – i tillegg til sin vanlige fulltidsjobb. Dette kan føre til dårligere oppfølging, noe som igjen kan føre til lavere gjennomføringsgrad.

Det er imidlertid viktig å understreke at kommunene ikke er den eneste aktøren der økonomi kan være en begrensning. NAV-ansatte vi har snakket med forteller også at de har begrensninger i sine budsjetter, og begrensede tiltaksmidler knyttet til konkrete tiltak.

Veiledere ved et NAV-kontor forteller for eksempel at de en gang opplevde å ha lite midler til å gi tiltakspenger til personer i arbeidstrening, mens de hadde godt med midler knyttet til lønnstilskudd. Men ettersom kommunen har begrensede lønnsmidler, og dermed ikke mulighet til å tilby ansettelse i fortsettelsen av lønnstilskudd, var ikke dette et aktuelt tiltak å bruke mot kommunen.

## 5.1.2 Høye kompetansekrav

Som nevnt over fører stadig trangere økonomi og effektivisering til at det kreves mer av hver enkelt ansatt i kommunen. Høye krav om gode og effektive tjenester har ført til at det stilles høye og formelle kompetansekrav til de fleste kommunale stillinger. De fleste vi har intervjuet forteller at det lyses ut svært få stillinger uten krav til enten fagbrev eller høyere utdanning i kommunene i dag. Flere forteller også om høye språkkrav, selv for praktisk rettet arbeid.

Det er flere grunner til at kommunale jobber har høye kompetansekrav. Som mange av våre informanter i kommunene understreker, skal kommunen tjene innbyggerne sine på best mulig måte og levere gode tjenester. Det krever også svært kompetente medarbeidere. En kommunedirektør forteller at kommunen får stadig flere og mer spesialiserte oppgaver som skal løses, og at de som jobber i kommunen må kunne løse mer komplekse og sammensatte oppgaver enn før. Til og med renholdere må være omstillingsdyktige i en tid preget av covid-19 og stadig endrede smittevernregler, forteller vedkommende.

*Vi diskvalifiserer unge mennesker som ikke klarer å fullføre skole, men som likevel kunne gjort en utmerket jobb. Kan ikke tilby dem noe fordi vi har minimumskrav om fagbrev. Det er nok den største utfordringen i kommunen. Vi setter selv begrensninger på hvem vi kan ta imot.*

- Leder for kommunalt lærlingekontor

For å sikre at kommunen utfører tjenester av høy kvalitet, er det også lovpålagte krav til kompetanse i en rekke stillinger og sektorer. I helsetjenesten er det for eksempel ofte krav til en viss type formell kompetanse av hensyn til pasientsikkerhet. Dette gjelder også i barne- og ungdomssektoren, for eksempel pedagognormen i barnehagene. Slike krav er til for å sikre høy kvalitet, men de gir også kommunene mindre fleksibilitet når det kommer til ansettelse og inkluderingsarbeid.

En konsekvens av strenge krav til formell kompetanse er at personer ikke blir vurdert til stillinger, selv om de mangler svært lite for å oppfylle kravene. Dette kan for eksempel være personer som kun mangler noen få fag for å fullføre videregående opplæring. I slike tilfeller kan man vurdere kvalifiseringstiltak, for eksempel i kombinasjon med praksis, slik at de dermed også får erfaring på CV-en. Et par av våre informanter nevner også kravet om førerkort i flere stillinger som et mulig hinder. Unge som for eksempel lever på sosialhjelp eller AAP kan ha for trang økonomi til å ha råd til førerkort, og dette er ikke noe som dekkes av nåværende støtteordninger. En av kommunedirektørene vi har snakket med mener at man kan miste viktig praktisk og menneskelig kompetanse ved å fokusere for mye på formelle kvalifikasjoner.

Flere av de vi har snakket med mener at man kan vurdere å senke kompetansekravene i enkelte stillinger. Dette gjelder for eksempel språkkrav. En NAV-veileder forteller at kommunale stillinger ofte krever et høyere språknivå enn det som er nødvendig. For eksempel kreves det språkkunnskaper på B2-nivå for renholdstillinger, noe denne veilederen mener ikke er nødvendig.

*Jeg har levd en stund og når jeg vokste opp i nabokommunen, så husker jeg en to-tre mannfolk som kommunen tok inn i sin ute-stab. De levde et verdig liv så lenge de levde og gjorde en god jobb. Men nok ikke like effektive som hvis kommunen hadde rekruttert åpent og de mest kvalifiserte. Det er en annen måte å drive kommune på som det ikke er rom for nå*

- Kommunedirektør

På den andre siden påpeker andre informanter at det bør legges til rette for at kompetanse belønnes. Dette er et sentralt dilemma i inkluderingsarbeid, og noe et prosjekt som Inn i jobb må forholde seg til.

### 5.1.3 Regelverk rundt ansettelse og arbeidsforhold

I likhet med annen offentlig virksomhet må kommunene følge en rekke regler når det kommer til rekruttering, ansettelse og arbeidsforhold.

For det første skal alle kommunale stillinger av mer enn 6 måneders varighet lyses ut offentlig, slik at det er åpent for alle å søke. For det andre innebærer kvalifikasjonsprinsippet at det er den best kvalifiserte kandidaten som skal ansettes i en stilling. Slike regler er ment å sikre åpenhet i offentlig sektor, og at alle kandidater blir vurdert rettferdig. Tilsetninger blir gjort i samarbeid med fagforeninger, som også sikrer at reglene blir fulgt.

Slike regler gjør det imidlertid vanskelig å drive inkluderingsarbeid. I tillegg til mangel på lønnsmidler, er dette en av hovedgrunnene til at det er vanskelig å inkludere unge i utenforskap inn i kommunale jobber. For eksempel kan en person registrert hos NAV ha vært utplassert på en kommunal arbeidsplass lenge. Dersom arbeidsplassen ønsker å ansette denne personen i en fast stilling, er de allikevel nødt til å lyse ut denne offentlig. Offentlige stillinger er attraktive, og det kommer ofte et stort antall søknader. Dersom det kommer en bedre kvalifisert søker, er kommunen forpliktet til å ansette denne. Dette gjør at det er vanskelig for unge som mangler kvalifikasjoner eller har utfordringer å få prøvd seg i en ordinær stilling.

Unge uten formelle kvalifikasjoner får dermed ofte kun kortvarige, midlertidige stillinger eller blir ansatt som tilkallingsvikarer eller ekstravakter. Dette kan være en vei inn ettersom erfaring vil bidra til at man blir mer kvalifisert for den aktuelle stillingen, men det er også et velkjent problem at man kan bli fastlåst i deltidsarbeid og midlertidige stillinger.

*Vi kan ikke skape jobber. Enten har vi en jobb som skal gjøres. Og den eneste måten vi eventuelt kan lage rom for disse menneskene er 1) kvalifisere så de når kravene eller 2) ikke ha statlige retningslinjer som sier hva som må til for at de skal kunne gjøre en oppgave ve. [...] Staten ut rettigheter over en lav sko – og kommuner må dokumentere at de yter tjenester som følger de rettighetene. Men da kan vi ikke ansette disse menneskene. Hvis det skal være plass til disse menneskene, så må det være plass til dem innenfor de ordinære jobbene våre, hvor det ikke er retningslinjer som bestemmer at vi ikke kan ansette dem. Ingenting tilsier at kommuneøkonomien blir så god at vi kan skape denne typen jobber.*

- Kommunedirektør

En av informantene vi har snakket med, som jobbet med unge i et «jobbhus» i regi av NAV, problematiserte utlysningsplikten og stilte spørsmål om prinsippet om likebehandling alltid er hensiktsmessig. Vedkommende mener at likebehandling også viderefører allerede eksisterende ulikhet, og at man er nødt til å gi noen som er i en sårbar posisjon særbehandling for å snu utviklingen. Informanten forteller at kommunen har praksis for å utlyse sommerjobber hvert år innen parkvesen og uteområder. Jobbhuset hadde prøvd å få noen av disse stillingene til sine brukere, men kommunen

ønsket å lyse ut stillingene offentlig – for å ikke forskjellsbehandle. Vår informant mener imidlertid at forskjellsbehandling nettopp er å *ikke* gjøre en særlig innsats overfor unge som trenger det. Slik vi oppfatter det, vil en klarere politisk strategi i kommunene kunne bidra til at slike situasjoner tipper i de sårbares favør.

En annen utfordring som nevnes av flere av informantene er hvordan stillingsannonser formuleres. I tillegg til krav om formell kompetanse, er det ofte høye krav til personlige egenskaper. Man ønsker søkere med *fleksibilitet, omstillingsevne, høy arbeidskapasitet* og som er *løsningsorienterte*. NAV-ansatte vi har snakket med forteller at slike ord ofte «skremmer» bort unge som står utenfor og kanskje sliter litt med mestrings- og selvfølelse. Som en informant sier, «det skjer noe mystisk når en arbeidsgiver utlyser stillinger – det blir så voldsomt. Selv jeg synes det er skummelt å søke på ny jobb». Vedkommende trekker frem eksempler på stillingsutlysninger fra private aktører som er mer rundt formulert, med større fokus på motivasjon og engasjement enn på en rekke formelle krav, og at det offentlige kan lære av dette i sitt rekrutteringsarbeid.

I tillegg til regler rundt ansettelser, er det strenge regler knyttet til selve arbeidsforholdet som kommunene må følge. Dette inkluderer for eksempel omplassering av eksisterende ansatte dersom de trenger en annen jobb. Det samme gjelder økonomisk overtallighet, det vil si hvis en ansatt mister jobben fordi stillingen blir lagt ned. Slike ansatte vil ofte stå foran i køen når det skal rekrutteres til nye stillinger. I slike tilfeller gjelder ikke kvalifikasjonsprinsippet. Ansatte kan få en ny stilling så lenge de er kvalifisert – de trenger ikke være *best* kvalifisert. En informant sier det slik: «Hvis man først får en jobb i kommunen, vil kommunen gjøre alt de kan for at man har en jobb så lenge man ønsker».

Når det kommer til arbeidstakeres rettigheter, spiller fagforeningene en sentral rolle. Tillitsvalgte fra fagforeningene er involvert i rekrutteringsprosesser og jobber for å sikre allerede ansattes rettigheter. Dette kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med inkluderingsarbeid, for eksempel i tilfeller der personer i arbeidstrening tar over oppgaver fra ordinære kommunale ansatte. Å ha personer på arbeidstrening er ikke ment som en erstatning for en vikar eller ordinært ansatte, og dette legger både ledere og særlig tillitsvalgte i kommunene vekt på.<sup>15</sup>

Informantene forteller at det tidligere var mer fleksibilitet rundt rekruttering og større muligheter for å ta inn folk i vikariater og midlertidige stillinger. Dette har endret seg i takt med at arbeidstakere har fått flere rettigheter. Et eksempel er at deltidsansatte skal ha fortrinnsrett til høyere stillingsprosent. På den ene siden er dette svært positivt og

*Vi kommer ikke til å klare å kvalifisere alle inn med fagbrev osv. Hvis det er sånn at alle må være friske, kunne jobbe 100 % og ha formell kompetanse, så får vi ikke løst denne utfordringen. Vi har så klokke-tro på at alle skal kunne klare å kvalifisere seg, men så kommer ikke det til å skje. Hvis vi som arbeidsgivere og fagforeninger pirker på den formelle kompetansen, kommer de som har «håndens kunnskap» aldri til å komme inn.*

- Kommunedirektør

nødvendig, men på den andre siden hever det også terskelen for å ansette personer med utfordringer i ordinære jobber. Flere av våre informanter trekker frem dette som et sentralt dilemma, men de understreker også at svaret ikke er å gå tilbake til et mindre ordnet arbeidsliv.

Likevel er det flere av dem vi har snakket med, særlig blant kommunedirektører og HR-ledere, som mener at begrensningene knyttet til utlysningsplikt og kvalifikasjonsprinsippet må gjennomgås på nasjonalt nivå. Her mener de at man må gjøre en vurdering av når disse reglene skal tolkes strengt, og om det finnes situasjoner hvor andre hensyn kan tillegges større vekt – for

<sup>15</sup> «Tilby arbeidstrening», nav.no. Hentet fra: <https://tjenester.nav.no/veiviserarbeidsgiver/rekruttere-og-inkludere/arbeidstrening>.



eksempel inkludering og arbeid for å redusere utenforskap. Vi er blitt opplyst av KS at det finnes mulighet for positiv særbehandling hvis vedkommende har redusert funksjonsevne. Derimot finnes det ikke en mulighet for særbehandling hvis man har hull i CV.

Flere fremhever også at inkludering i liten grad er noe kommunene blir målt på. Her er det andre indikatorer, som trekker i motsatt retning, som får sterkere fokus. Det kan være økonomi, heltidsstillinger, effektivitet og sykefravær, og som oppleves som barrierer for et mer inkluderende arbeidsliv.

#### 5.1.4 Lite fleksibilitet i støtteapparat

Det er ikke bare kommunen som preges av et strengt regelverk. Også støtteapparatet, særlig NAV, har mange regler og rutiner de skal overholde, noe som i enkelte tilfeller kan bety en begrensning for fleksibilitet og individuell tilpasning.

Flere av de vi har intervjuet trekker for eksempel frem tidsbegrensningen på en del av NAVs ytelser som problematisk. Det vil si at det kan være vanskelig å gjennomføre løp som tar lenger tid enn makstiden for en ytelse uten å miste inntektssikring og økonomisk stabilitet. Et opplæringskontor forteller for eksempel at de satte i gang et treårig utdanningsløp for en ungdom som skulle resultere i et fagbrev, men at støtten fra NAV forsvant da det var 6 måneder igjen av løpet. Ettersom den unge ikke ville kunne fullføre løpet uten inntekt, måtte opplæringskontoret inn og gi lønn til vedkommende de siste 6 månedene. Informanten vi var i kontakt med fra kontoret mener at reglene i enkelte tilfeller blir så lite fleksible at det hindrer gode, langsiktige løp. Andre opplever at tidsbegrensninger på tiltaksløp kan bidra til å ansvarliggjøre arbeidsgivere og kandidater til å ta aktive valg, og at man dermed unngår løp som allikevel ikke ville ført til noe.

Flere av informantene mener dessuten at tidsperspektivet er sentralt i oppfølgingen av unge, og at dersom saksbehandlingen går for langsomt og det tar for lang tid før de kommer inn på et tiltak, vil dette ha negative konsekvenser og kunne gjøre veien tilbake til skole eller jobb lengre. Her trekker flere frem at koronapandemien har vært spesielt utfordrende ettersom en del arbeidstrening og andre tiltak ikke har kunnet gjennomføres, og det har vært lange ventetider.

Ofte er også problemet at tiltak og ordninger ikke er tilpasset kommunal sektor. I alternative lærlingeløp (som praksiskandidat eller fagbrev på jobb) er det for eksempel visse krav og kriterier for når disse kan tas i bruk. For å få tilskudd fra fylkeskommunen, er ordningen «fagbrev på jobb» mest aktuell for kommunen. For å kunne gå inn i denne ordningen må man imidlertid være fast ansatt i minst 50 prosent stilling. Og det er svært vanskelig å bli fast ansatt i kommunen uten fagbrev. I praksis blir det derfor veldig vanskelig hvis man ikke i større grad oppretter assistentstillinger for personer som ikke har fagbrev, men som da kan få muligheten til å få det.

Et annet eksempel kommer fra et kommunalt lærlingekontor i en av case-kommunene som forteller at de får langt flere kvalifiserte elever inn til intervju for lærlingestillinger enn det de har mulighet og penger til å ta inn. Dersom de potensielle lærlingene er registrert hos NAV, kan det imidlertid være en mulighet for å ta dem inn hvis NAV garanterer for inntekt (for eksempel gjennom kvalifiseringsprogrammet der man får en stønad som ca. tilsvarer lærlingelønn). Dette betyr at kandidater som er inne i NAV-systemet blir tatt inn, mens de som ikke er det blir holdt utenfor. Vår informant mener at det er både urettferdig og uhensiktsmessig at personer trenger støtte fra NAV før man kan få tilbud om en lærlinge-/praksis plass. Informanten mener det også burde finnes et tilbud for de som ennå ikke har behov for inntektssikring, men som kanskje vil få det uten tilbud om for eksempel en lærlingeplass.

### 5.1.5 Holdninger og vilje

På tross av at kommunene møter mange og vanskelige begrensninger når det kommer til inkludering i kommunale jobber, er det også flere av informantene som trekker frem at holdninger og vilje også er viktig. Flere har fortalt at det finnes muligheter dersom man har viljen til å få det til, og dette har også blitt demonstrert gjennom mange av de lokale løsningene og tilbudene vi har presentert i tidligere kapitler.

Flere informanter, både i kommunene, NAV og opplæringskontor, forteller at selv om inkludering kan være en politisk målsetning i kommunen, kan holdningen og viljen til dette variere på avdelings- og enhetsnivå. Flere forteller at de kan bli møtt på en svært god måte i noen deler av kommunen, mens andre avdelinger ikke ønsker å ta imot lærlinger eller personer på arbeidstrening. I slike tilfeller blir ofte unge med utfordringer sett på som en belastning i stedet for en ressurs, og de opplever at avdelingsledere eller andre kan ha visse fordommer og vise lite forståelse for disse unge og deres situasjon. Ikke minst, opplever mange av de ansatte i NAV at det er for lite kjennskap i kommunene til hvilke ordninger de kan tilby for å gi støtte og veiledning på arbeidsplassen. Det er ikke uvanlig at kommunale ledere opplever at deres arbeidsgiveransvar blir utvannet når andre støttefunksjoner, som NAV og helseapparatet, kommer inn i bildet. Her kreves det bedre samarbeid, avklaring og koordinering knyttet til de enkelte kandidatene, slik at arbeidsgivere opplever forutsigbarhet.

Flere forteller at det er viktig med et godt informasjonsarbeid, og at inkludering er godt forankret oppover i linja i kommunen. I tillegg må slike satsninger forankres både politisk og administrativt. Flere forteller at dersom man først får noen til å ta imot lærlinger eller personer på utplassering fra NAV, så blir de etter hvert overbevist om at det har positive effekter.

For å sikre forankring på alle nivåer, påpeker også flere av informantene at kommunene må tenke mer helhetlig. En informant mener at kommunen ofte fokuserer på de direkte kostnadene ved å satse på inkludering uten å tenke på hvordan bedre inkludering kan redusere sosialhjelpsutbetalinger og føre til andre gevinster.

*[Noen sektorer] er generelt veldig skeptiske til å ta inn folk som ikke er ferdig med løpet – mye fordommer. Tror at det er kriminelle jævler. Lite forståelse for ungdommer som ikke har fått det til. Kunne vært deg eller meg som ikke hadde den heldige oppveksten vi har hatt*

- Ansatt ved jobbhus

### 5.1.6 Begrensninger under koronapandemien

Til sist er det også verdt å nevne at koronapandemien har ført til en viss nedgang i tiltak, og utfordringer knyttet til for eksempel arbeidstrening. Mye praksis og arbeidstrening i kommunen foregår i helse- og omsorgssektoren og barne- og ungdomsarbeid, noe som har vært delvis nedstengt i denne perioden på grunn av smittevern. Koronapandemien har også ført til at private selskaper som har blitt rammet enten sier opp lærlinger eller stopper inntak av nye lærlinger. Korona har derfor gjort det vanskeligere å ta i bruk de virkemidlene som finnes, og her kommer tidsaspektet og tidsbegrensningene på offentlige ytelser inn som en utfordring. Det gjenstår imidlertid å se om dette vil ha langvarige konsekvenser. Utover dette, har vi lite informasjon om betydningen av koronapandemien for målgruppa.

## 5.2 Muligheter – veier inn i kommunal sektor

Nedenfor oppsummerer vi muligheter for arbeidsinkludering i kommunal sektor. Mulighetene er delt inn i i) større satsing på og oppfølging av lærlinger, ii) utvidet samarbeid om aktivitetsplikt og arbeidspraksis, iii) tettere samarbeid mellom kommune og NAV og iv) tydeliggjøring av kommunens muligheter.

## 5.2.1 Større satsning på og oppfølging av lærlinger

Alle våre informanter trekker frem at tilnærmet alle stillinger i kommunal sektor har krav om enten fagbrev eller høyere utdanning. Det å legge til rette for å oppnå fagbrev, enten som ordinær lærling eller gjennom andre veier til fagbrev, virker derfor som helt sentralt for å kunne inkludere flere unge inn i kommunal sektor.

Lærlingeordningen er allerede godt forankret både i næringslivet og offentlig sektor, og det er bred politisk enighet om at antallet læringsplasser bør økes. Dette gir et svært godt utgangspunkt for å jobbe videre med å satse på og videreutvikle ordningen.

Som vi har vist, er kommunene generelt sett flinke til å ta inn lærlinger og flere har ambisiøse mål for hvor mange lærlinger de ønsker å ta imot årlig. Det finnes i dag et stort antall ordninger som gir fleksible lærlingeløp, og disse er godt forankret i både kommunene, fylkeskommunen, opplæringskontor og NAV. Således finnes det en solid infrastruktur for å intensivere denne satsingen.

For å få til et enda større trykk, er det enkelte informanter som foreslår nasjonale minstekrav for antall læringsplasser i kommunene. Flere mener også at man bør bruke de alternative veiene til fagbrev bedre, som praksiskandidatordningen og «fagbrev på jobb». Her understreker flere at det ikke bare handler om å ha mange lærlinger, men også om å ha gode veiledere. Dette sikrer både et godt faglig innhold og den oppfølgingen som mange unge har behov for.

For å bedre mulighetene for kommunene, kan man videreutvikle tilskuddsordningene som allerede finnes i dag. I tillegg til det nåværende tilskuddet fra fylkeskommunen per lærling, kan man også innføre ekstratilskudd for å ta inn unge som trenger ekstra oppfølging. NAV har dessuten en rekke ordninger som vil kunne støtte lærlinger i kommunene, både finansielt og psykososialt.

Vi ser at mange av aktørene vi har intervjuet som jobber aktivt med oppfølging av lærlinger, legger stor vekt på godt og tett samarbeid mellom de ulike delene av støtteapparatet, særlig mellom fylkeskommune, kommune og NAV, men også andre aktører som for eksempel opplæringskontor. Slike samarbeid kan resultere i både gode løp for individuelle unge og i gode samarbeidstiltak.

Flere av informantene i NAV oppfatter at kommunene er langt mer tilbøyelige til å ta imot kandidater på arbeidspraksis hvis det er aktive planer for fagbrev, og fremhever de ofte opplever motstand i kommunene knyttet til kandidater som ønsker praksis. Informantene i NAV løfter frem et skille mellom kommunale og private, hvor de private i større grad er positive til et mangfold av potensielle arbeidstakere.

Vi finner også mange eksempler på gode lokale og «kreative» løsninger som har hatt gode resultater – gjerne som en følge av mer utbredt samarbeid mellom aktørene. Kreativitet, vilje og å se et mulighetsrom blir trukket frem av en del aktører som svært viktig på dette feltet, kanskje særlig fordi det også finnes mange begrensninger for dette arbeidet i kommunene.

Et opplæringskontor forteller for eksempel at de har samarbeidet med NAV om å lage spesielt tilpassede lærlingeløp. Her har NAV funnet en løsning med lønnstilskudd som gir kandidaten en lønn i læreperioden, mens opplæringskontoret har utviklet et faglig godt lærlingeløp på alt fra 2 til 5 år som ender i en fagprøve. Et annet eksempel kan være utveksling av lærlinger på tvers av læringsbedrifter. Her kan flere bedrifter, for eksempel kommunen og en privat bedrift, dele på lærlingperioden og hvilke læringsmål de skal dekke. Dette kan bidra til å redusere kostnadene for lærebedriftene samtidig som opplæringskontoret kan sikre et godt faglig innhold og eleven får nødvendig kompetanse til å oppnå et fagbrev. Et annet eksempel som er relevant for kommunene er *Menn i helse*, hvor kommunen stiller med praksisplass i et forkortet yrkesløp.

Samarbeid om overganger fremheves av mange som en sentral faktor for å lykkes. Dette innebærer at kunnskapen man har om enkelte unge fra skole eller NAV må videreformidles til ny arbeidsgiver eller lærebedrift sånn at de er klar over hvilke potensielle begrensninger eller utfordringer vedkommende har og kan tilrettelegge. I formidlingsprosessen er det viktig å være ærlig om hva som er «pakka» man får, ellers kan det dukke opp problemer når arbeidsforholdet starter. En informant fra et opplæringskontor forteller også at kontoret har samarbeidet med IMDi for å lære mer om hvilke utfordringer personer med innvandrerbakgrunn møter og å øke forståelsen for deres kulturer, familiestrukturer og lignende. Vedkommende mener informasjon og forståelse er viktig, og at man på denne måten kan jobbe med hvordan de aktuelle kandidatene skal passe inn i bedriftene. Flere fremhever også fokus på overganger mellom grunnskole og videregående, slik at innsatsen kan innrettes individuelt på et tidlig tidspunkt.

Et opplæringskontor forteller at de legger vekt på å lære opp veiledere ute i lærebedriftene i hvilke utfordringer lærlingene har. Dette er særlig viktig for lærlinger som trenger en spesiell type oppfølging på grunn av kognitive utfordringer, diagnoser eller funksjonsnedsettelse. Informanten forteller også at det hender de bruker foresatte i denne opplæringen for at veilederen skal få god innsikt i hva som fungerer godt for lærlingen.

I stedet for å tenke siloer i støtteapparatet og hva som er hvilken instans sitt ansvar, ser vi at mange i stedet har begynt å ta utgangspunkt i individet – i hver enkelt unge – og samarbeide der det er nødvendig. Flere snakker om å se på hver kandidat og hva de har av utdanning, interesser, erfaring, ønsker, utfordringer og behov og deretter bruke de mulighetene som finnes på tvers av støtteapparatet for å lage et individuelt tilpasset løp. Her kan det ofte være snakk om samarbeid mellom for eksempel fylkeskommune, opplæringskontor, NAV og kommune. Det kan for eksempel være at aktørene går sammen om å tilby praksisplass i kombinasjon med opplæring, mens NAV garanterer for økonomisk støtte. Dette ser ut til å være noe flere aktører og kommuner har begynt å gjøre mer av, men vi mener likevel det er et stort potensial for å forsterke en slik tilnærming.

## 5.2.2 Utvidet samarbeid om aktivitetsplikt og arbeidspraksis

De fleste informantene opplever at kommunal sektor først og fremst er en arena for arbeidstrening og ikke rekruttering av unge som står utenfor arbeid. Kommunal sektor har i mange kommuner tatt en aktiv rolle for å bidra med praksisplasser i forbindelse med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, og står i en viktig posisjon fordi de har et mangfold av oppgaver. Arbeidstrening krever ikke lønnsmidler eller andre økonomiske ytelser, og kommer heller ikke i konflikt med reglene kommunene må følge rundt rekruttering og arbeidsforhold.

Aktivitet og arbeidstrening blir av informantene løftet frem som et godt tiltak for å komme i kontakt med de unge, få kartlagt interesser og behov og for at unge som har behov for det, får mulighet til å prøve ut ulike oppgaver. Særlig effektivt er det hvis innsatsen kommer raskt i gang, med et fokus på mestring og avklaring. Mange fremhever at det å ikke ha noe å gjøre oppleves som svært frustrerende for de unge og kan bidra til nedadgående spiraler. Flere kommuner forteller om gode resultater hvis arbeidet er godt organisert, særlig i forbindelse med sommerferier. For personer som har gått ledige over tid, vil det erfaringsmessig være behov for lengre løp og en mer gradvis tilnærming.

Det er viktig å påpeke at arbeidstrening i kommunen sjelden fører til ansettelse og lønn. Arbeidstrening vil også kunne fastlåse personer i tiltak som ikke gir reelle muligheter for jobb eller fører til økt kompetanse. Flere fremhever at en nøkkel for å få arbeidstrening til å være relevant er å kartlegge interesser, motivasjon og engasjement hos den enkelte bruker. Det å «dumpe» personer i arbeidstrening fungerer dårlig både for personen selv

og for arbeidsgivere, og kan virke mot sin hensikt. Særlig for personer som ønsker å komme i ordinært arbeid raskt.

For at arbeidstrening skal kunne føre til en jobb for personer som står langt unna arbeidsmarkedet, er det viktig å se praksisen som en del av et lengre løp, der man bruker arbeidstreningen til å bygge kompetanse og et nettverk, få referanser og deretter gå videre til andre tiltak. Dette kan være ulike former for utdanning eller opplæring eller lønnstilskudd. Arbeidstrening kan være et hjelpemiddel for å komme i posisjon til en stilling man ellers ikke ville vært aktuell for. Ved å vise at man kan utføre oppgaver på en god måte og at man kan passe inn på arbeidsplassen, vil man kunne gjøre seg mer attraktiv for arbeidsgiver. En forutsetning for dette er imidlertid at personen selv er motivert og har grunnleggende kompetanse for å utføre eller utvikle ferdigheter til å utføre jobben.

Flere fremhever at det er viktig at det man setter i gang av tiltak og formidling blir fulgt opp. Arbeidsgivere har som regel begrenset kapasitet og ressurser til å følge opp den enkelte alene og det vil være begrensninger på hvor mye «goodwill» bedriftene kan utvise. Dette gjelder både for lærlinger, i arbeidstrening eller på andre arbeidsretta tiltak, som f.eks. lønnstilskudd. Det er viktig at hjelpeapparatet, om det er NAV, jobbspesialister eller opplæringskontor, i samarbeid eller alene, er i stand til å stå i slike prosesser og støtte arbeidsgiver og kandidaten.

### **Aktivitetshus/jobbhus**

I forbindelse med praktisering av aktivitetsplikt, har mange kommuner opprettet egne fysiske arenaer eller fått arbeidsledere inn i kommunen hvor de unge kan eller må møte. Slike arenaer oppfattes som svært effektivt, både for å gi aktivitet, for støtte og veiledning og for å etablere kontakter med virksomheter.

## 5.2.3 Tettere samarbeid mellom kommune og NAV

Flere av informantene våre fremhever en uklar politikk overfor unge i utenforskap i kommunene, og etterlyser et mer dedikert samarbeid om målgruppa. I mange kommuner er inkludering av personer i praksis eller andre former for arbeidsretta aktivitet delegert ned i tjenestene. Dette gjør at samarbeidet mellom NAV (arbeids- og velferdsetaten) og kommunen ofte vil avhenge av gode relasjoner mellom enkeltpersoner.

Flere trekker også frem at kommunene har begrenset oversikt over NAVs ordninger. NAV forteller om en stor utvikling i hvilken oppfølging eller tiltak de kan tilby kommunene, både økonomisk og knyttet til oppfølgingen av den enkelte. Det gjelder for eksempel mer fleksibel bruk av lønnstilskudd, KVP, inkluderingstilskudd, muligheter for tidsubegrenset oppfølging mv. NAV trekker selv frem at de må bli flinkere til å formidle dette til kommunene, slik at man i det minste fjerner barrierer som ikke trenger å være der.

Det fremstår som svært viktig at NAV-kontorene i større grad enn tidligere har fått mer ansvar for å drive egne tiltak. Dette bidrar til kortere veier og tettere kontakt med arbeidsgivere, og ikke minst klarere ansvar for brukerne.

Flere av kommunene opplever imidlertid at hjelpeapparatet i for stor grad får mulighet til å definere premisser for arbeidsavtaler, og at de minster arbeidsgiveransvaret. Det kan gjelde oppmøtetidspunkt, pause og omfang. Kommunene mener at de i større grad må kunne være med på å drøfte og stille krav rundt arbeidsforholdet, og at de for å kunne tilrettelegge og følge opp må kunne stille noen krav. Her trengs det mer samarbeid mellom instansene i støtteapparatet og i kommunene. Mye tyder på at et bedre samarbeid mellom kommunen og NAV-kontoret kan føre til mer gjensidig forståelse og en bedre utnyttelse av tilgjengelige virkemidler.

## 5.2.4 Tydeliggjøring av kommunenes muligheter

### Kompetansekrav

Flere av våre informanter fra kommunene mener at kompetansekravene i kommunale stillinger generelt er høye og at de fleste stillinger krever en viss grad av utviklingsarbeid og komplekse oppgaver. Likevel peker også mange på at det finnes svært mange basisoppgaver og driftsoppgaver de mangler hender til å utføre. Enkelte peker derfor på muligheten for å skille slike basisoppgaver ut i egne stillinger med lavere kvalifikasjonskrav der ufaglærte kan gjøre en god jobb. Som en informant sier: «*Arbeidslivet består også av mange slike [basis]oppgaver. Vi kan ikke forvente at alle er endringsagenter, selv om det er det vi nå rekrutterer til*». Samme informant peker også på at det er mange som trives med rutineoppgaver og høy grad av forutsigbarhet i jobben, kanskje særlig personer som har ulike utfordringer og ønsker en stor grad av stabilitet i jobben.

Det er også enkelte informanter fra kommunene som understreker at høye kompetansekrav ikke alltid er en nødvendighet, men et politisk valg. Effektiviseringen fører også til at en del oppgaver som ikke er absolutt nødvendige forblir ugjort, selv om disse ville bidratt positivt til kommunens og dens tjenester. Mange av disse er enklere oppgaver som ikke krever så høy kompetanse. Informanten mener det er lett for kommuner å bruke de høye kvalifikasjonskravene som et argument for å ikke satse på inkludering, men at dette er et valg – det er også mulig å gjøre det på en annen måte og finne muligheter.

Et annet forslag som har kommet frem er å sette opp et slags «arbeidslag» for unge i utenforskap, der de kan jobbe sammen i ulike deler av kommunen for å utføre oppgaver der det er behov, for eksempel snørydding, gartnerarbeid, maling av vegger i offentlige bygg eller annet vedlikeholdsarbeid. Dette kan gjøres i regi av NAV, eller andre tiltak som Jobbhus eller lignende der det finnes.

### Utnytte kommunal sektor som en attraktiv arbeidsplass

Våre informanter har lagt stor vekt på hvor godt egnet kommunene er som lærebedrifter og opplæringsarenaer. Dette dreier seg i stor grad om at kommunen er en stor arbeidsgiver som tilbyr et stort mangfold av tjenester og løser svært mange ulike oppgaver. Flere understreker at kommunen ikke bare er en «grå» sektor, men at det finnes mange spennende muligheter og at flere kommuner ligger langt fremme i for eksempel velferdsteknologi.

En informant trekker frem byggdrifterfaget som et eksempel. Ettersom kommuner drifter svært mange ulike typer bygninger, er det mulig å få varierte oppgaver og en bred kompetanse som lærling her. Som vedkommende sier: «*Vil nok skape større engasjement og interesse fra unge. Ungdom i dag blir fort leie hvis de står i det samme hele tiden. Kommunen har en stor bredde i forhold til det du kan gjøre på skolen*».

De unge vi har snakket med har også et positivt syn på å jobbe i kommunen. De trekker for eksempel frem at de ønsker å utføre tjenester og å «hjelp folk», samt at en jobb i kommunen er trygg og med ordnede arbeidsforhold. En av de unge vi snakket med fortalte at en jobb i kommunen virker veldig fjernt fordi han aldri ser noen stillingsutlysninger fra kommunen han kan søke på. Når vi spør ham hva han aller helst vil jobbe med, forteller han imidlertid at han gjerne vil jobbe i kommunen med barn og unge, aller helst med å drive en ungdomsklubb. Det at de unge selv ser på kommunen som en attraktiv arbeidsplass gir et godt utgangspunkt for rekruttering.

## Relevante sektorer

Kartleggingen i kommunene har vist at selv om det varierer, er det få sektorer som oppleves som lite relevante for inkludering. Det er imidlertid noen sektorer som blir nevnt svært ofte.

Helse- og omsorgssektoren virker å ha det største potensialet, særlig arbeid på sykehjem og i eldreomsorgen. Vi understreker at denne sektoren også er særlig relevant fordi kommunene forventer å ha mangel på helsearbeidere i fremtiden. Derfor finnes det også andre prosjekter spesielt rettet mot helsesektoren, for eksempel prosjektet «Menn i helse».

Selv om mange av jobbene i helsesektoren har strenge kvalifikasjonskrav, mener også mange av informantene at det her finnes mange enkle oppgaver som kan løses av ufaglærte, som brettegning av tøy, rydding og ulike former for miljøarbeid. Både i slike institusjoner og andre typer institusjoner finnes det også oppgaver knyttet til produksjonskjøkken og renhold. Oppgavefordelingen som Kristiansand kommune setter på dagsorden kan brukes som et eksempel.

Videre nevnes barne- og ungdomsfag som særlig relevant, spesielt for lærlinger. Det samme gjelder barneskoler, særlig ved SFO og skolebibliotek. Her er det imidlertid også begrensninger i mulighetene for ufaglærte ettersom en del stillinger har faste kompetansekrav.

Flere nevner også jobber og oppgaver innen drift og vedlikehold av bygg, parker og anlegg. Dette kan være ulike vaktmestertjenester, plenklipping, snørydding og lignende. Kommunene eier ofte store bygningsmasser og uteområder, og flere av de vi har snakket med sier at de trenger flere hender i slike oppgaver.

I sentraladministrasjonen er det også relevant å ta inn lærlinger eller andre kandidater innen kontorfag og IKT. Flere kommuner og fylkeskommuner vi har snakket med har selv tatt inn en del lærlinger eller personer fra NAV i disse fagene med gode resultater.

## 5.3 Gevinster

I våre intervjuer har informantene pekt på mange gevinster ved å inkludere flere unge i utenforskap inn i kommunale jobber. Disse gevinstene kan deles opp i ulike nivåer: gevinster for den unge, for arbeidsplassen, for kommunen og for samfunnet som helhet.

### Gevinster for den unge

Det er stor enighet både blant våre informanter og i litteraturen om at utenforskap er svært belastende for den enkelte. Som vi nevnte i kapittel 2, er ofte årsakene og konsekvensene av utenforskap de samme, og utenforskap kan både føre til og forsterke psykiske og fysiske helseutfordringer, lav mestrings- og selvfølelse, dårlig motivasjon, samt problemer med kriminalitet og rus. Mange kan også føle på et stigma fordi de ikke har jobb, og at de ikke kan bidra med noe og ikke strekker til.

*Veien til kriminalitet og dop og sånn er at man ikke har noe å gjøre. Sliter med ting, har ikke en jobb. Ikke bare økonomisk, også mestrings- og selvtillit. Blir ødelagt av å sitte på ræva.*

*- Arbeidssøker, 28, Arendal*

Det å komme seg ut av utenforskap og inn i en jobb eller en form for opplæring man trives i kan ha svært positive effekter for den enkelte. Flere av NAV-veilederne og ansatte i opplæringskontor vi har snakket med forteller at mange unge «blomstrer» når de kommer til et miljø der de føler seg sett og at de bidrar og gjør noe meningsfylt.

## **Gevinster for arbeidsplassen**

Flere av våre informanter mener at det å få inn flere unge bidrar positivt til arbeidsmiljøet, særlig i avdelinger i kommunen med høy gjennomsnittsalder. I tillegg kan unge, enten som lærlinger eller i praksis, bringe med seg nye perspektiver og utfordre de ansatte og etablerte arbeidsmetoder. Som en informant sier, kan man bli «tvunget til å tenke annerledes». Dette kan særlig gjelde unge med en litt annen bakgrunn enn de andre ansatte, eller som har hatt noen utfordringer og stått utenfor. Ofte vil disse ha både nye perspektiver og konstruktive forslag til kommunens tjenesteytelse. På denne måten kan unge være med på å forme virksomheten fremover.

Ved å inkludere unge kan virksomheten tilknytte seg arbeidstakere som kan stå i jobben i lang tid. I tillegg får de gjennom å ta inn unge som lærlinger, i praksis eller i lønnskudd, en mulighet til å forme slike arbeidstakere slik at de kan få den kompetansen og arbeidskraften de har behov for.

Å inkludere flere unge, og det å inkludere mangfoldig generelt, vil også bidra til at kommunens arbeidsstokk bedre reflekterer befolkningen. Dette blir også ansett som positivt, og det å se andre som seg selv i kommunale jobber kan også gjøre kommunen mer attraktiv som arbeidsplass for nye generasjoner unge.

## **Gevinster for kommunen**

Ved å bidra til opplæring og kvalifisering av unge kan også kommunen bidra til å skape flere kompetente arbeidstakere til det private næringslivet og andre arbeidsgivere i kommunen. Ved å for eksempel ta inn lærlinger eller å ta inn folk på arbeidspraksis eller som en del av kvalifiseringsprogrammet, kan kommunen spille en viktig rolle i å sikre kommunen som helhet kvalifisert arbeidskraft.

Høyere arbeidsdeltakelse blant unge vil også føre til økte inntekter for kommunen i form av mer innbetalt skatt og lavere utgifter. Dette kan være direkte utgifter, som lavere sosialhjelpsutbetalinger, og mer indirekte kostnader f.eks. via bedre folkehelse. Det å forebygge og redusere utenforskap vil trolig bedre levekårene generelt i kommunen, både når det gjelder arbeidsmarkedstilknytning, inntektsnivå, helse, rus o.l. Dette vil ikke bare være økonomisk bra for kommunen, men også påvirke det generelle miljøet i kommunen positivt. I tillegg kan man bidra til å redusere tilbøyeligheten til at unge som vokser opp i lavinntektsfamilier eller i hjem med utfordringer selv havner i utenforskap.

## **Gevinster for samfunnet**

Videre vil det også være store fordeler ved inkludering for samfunnet som helhet. Her spiller de økonomiske gevinstene en rolle, blant annet gjennom økte skatteinntekter og reduserte utgifter knyttet til statlige ytelser.

Det er store samfunnsøkonomiske gevinster ved arbeidsinkludering. Steen m.fl. (2012) beregnet den samfunnsøkonomiske gevinsten i en 10-årsperiode av å inkludere fem prosent flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Resultatene viste at verdiskapningen økte med 13 milliarder kroner og offentlige ytelser ble redusert med 10 milliarder kroner, altså en samfunnsøkonomisk forbedring på 23 milliarder kroner. Slike studier bygger alltid på en rekke forutsetninger, og tallene som fremkommer kan diskuteres, men en samfunnsmessig gevinst fremkommer trolig nesten uansett hvordan man regner på det. Noe av det mest interessante ved studien gjennomført av Steen m.fl. (2012) er at de viser at også små stillinger (ned mot 20 prosent) er samfunnsmessig lønnsomt.



En av våre informanter trekker også frem at økt inkludering kan motvirke polarisering og radikalisering i samfunnet. Vedkommende mener det er stor fare knyttet til det å føle seg utenfor og ikke identifisere seg med samfunnet man lever i. Som vedkommende sier «For samfunnet er det veldig mye bedre at folk føler seg som en del av samfunnet». Videre mener vedkommende at ulikhet og utenforskap er en av de største truslene mot velferdsstaten i Norge. Det er viktig at aktørene samarbeider med utgangspunkt i å ta vare på hele mennesket og bidra til at folk er i stand til å mestre egne liv. For å kunne klare dette, kan man ikke ensidig ta utgangspunkt i enkelttiltak, men man må se løsninger i sammenheng.

*Sosial ulikhet er både et rettferdighetsproblem, et levekårsproblem, et folkehelseproblem og et samfunnsøkonomisk problem*

*- Informant, Fylkeskommune*

## 6 Kvaliteter i arbeidsinkludering

I dette kapitlet presenterer vi en tilnærming til hvordan kommunene kan bidra aktivt i arbeidsinkludering av utsatt ungdom, men som i liten grad blir framhevet i casekommunene våre. Som vi har vist i de foregående kapitlene er godt samarbeid mellom de ulike aktørene viktig for å få til god arbeidsinkludering. Dette fordi arbeidsinkludering er en utfordring som kommuner som arbeidsgivere ikke har kapasitet eller kompetanse til å håndtere uten god støtte. Derfor skriver vi i dette kapitlet også en del om støtteapparatets rolle, det vil i hovedsak si NAV. En mulig løsning for kommunene er i større grad å satse på en mentorordning i samarbeid med NAV.

Selv om utsatt ungdom er krevende å inkludere i arbeidslivet, er det håp knyttet til at de er unge og tidlig i livet. En rekke studier viser at skreddersøm og tett individuell oppfølging er viktige elementer i bistanden til utsatt ungdom (Frøyland, 2020b: 188). Vårt hovedanliggende i dette kapitlet er å vise hvordan støttesystemet, i hovedsak NAV, og kommunen som arbeidsgiver kan yte utsatt ungdom god hjelp for å inkludere dem i arbeidslivet.

For å bidra til arbeidsinkludering av utsatt ungdom er det viktig at kommuner utvikler inkluderingskompetanse. Inkluderingskompetanse i denne sammenheng defineres som sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukernes støttebehov kombinert med kunnskap om hvordan en kan samarbeide med det ordinære arbeidslivet for å bidra til arbeidsdeltakelse (jf. Spjelkavik, 2019: 302-319). Ved å anvende inkluderingskompetanse i praksis yter kommuner det vi kaller «naturlig bistand», det vil si støtte som ytes av ledelse og kolleger. «Naturlige bistandsformer» er viktig for å inkludere kandidater sosialt i arbeidsmiljøet og for at de skal utvikle seg i jobben. Dersom slike støtteformer utvikles økes sannsynligheten for at de skal både få og beholde en jobb.

Inkluderingskompetanse er et kjernebegrep som står sentralt i de forskningsbidragene som dette kapitlet i hovedsak er basert på. I 2014 utkom boka «Inkluderingskompetanse», med Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (2014). Spjelkavik som redaktør, begge forskere ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Felles for forskningen er et fokus på arbeidsinkludering av personer med omfattende og komplekse bistandsbehov, det vil si personer som med stor sannsynlighet krever omfattende støtte for å oppnå en stabil og langsiktig arbeidslivstilknytning. Arbeidsinkludering er i denne sammenheng studert med utgangspunkt i støttetilnærmingen, hvor det ordinære arbeidslivet benyttes som middel og mål. Det vil si rask utplassering i ordinære virksomheter, for så å følge opp med støtte for å håndtere utfordringer og utvikling i arbeidsrelasjonen. Dette skiller seg fra tilnærminger som først søker å «klargjøre» brukerne gjennom tiltak i en skjermet sektor og tilnærminger med utplassering av kandidater uten eksternt støtte.

Når det gjelder fremstillingen av virksomhetsintern støtte i arbeidsinkludering («naturlig bistand»), bygger vi på rapporten «Arbeidsinkludering og mentor. Inkluderingskompetanse gjennom samskaping» (2020). Denne rapporten tar for seg hvordan NAV-veiledere (eller annet eksternt støttepersonell) og mentorer i virksomheter kan samarbeide om arbeidsinkludering. Dette bidraget gir en beskrivelse av hvordan et samarbeid mellom NAV og kommuner, med en mentorordning, kan legges opp. Vi beskriver mentorrollen som krevende, men også som meningsfull og givende. I dette kapitlet ønsker vi å gi kommuner økt kunnskap om hva som kan og bør ligge i en slik mentorsatsing.

Vi foreslår en tilnærming der støtteapparat (NAV) og kommuner som arbeidsgivere fleksibelt må samarbeide for å forebygge utfordringer, håndtere de som oppstår og få til utvikling i arbeidsrelasjonen.

Støttetilnærmingen til arbeidsinkludering er spesielt relevant for personer med omfattende og komplekse bistandsbehov, ikke minst er den lovende for utsatt ungdom som lett faller utenfor de etablerte arbeidsmarkedstiltakene. Samtidig er dette et forskningsfelt som er i utvikling, og man har ikke entydig kommet frem til noen «beste praksis» annet enn å ha inkluderingskompetanse som grunnlag for praksisen. Våre forskningsprosjekter har tatt utgangspunkt i støtteapparatet og den enkelte deltagers behov for utvikling på arbeidsplassen. Vi kan derfor ikke foreslå en konkret oppskrift som vi anbefaler kommuner å ta i bruk. Poenget er heller at mer konkrete oppskrifter eller «beste praksiser» er noe kommunene bør utvikle, med utgangspunkt i inkluderingskompetanse. Det presenteres her en overordnet tilnærming kommuner kan ta utgangspunkt i. Avslutningsvis foreslår vi likevel noen praktisk råd til kommunene som arbeidsgivere.

## 6.1 Støtteperspektivet på arbeidsinkludering

Arbeidsinkluderingsstilnærminger kan deles inn i det som på engelsk beskrives som supply, demand og support – på norsk gjerne tilnærminger basert på tilbuds-, etterspørsels- og støtteperspektiver. Før vi går inn på støtteperspektivet skal vi kort nevne utfordringer knyttet til de andre perspektivene.

Tilbudstilnærmingen viser til den tidligere dominerende atføringstankegangen. Målet var å først klargjøre brukerne som arbeidskraft for at de senere kunne konkurrere om utlyste stillinger. Dette bygger på en antagelse om at man først må få orden på helse, livssituasjon, tilegne seg relevant kompetanse og/eller arbeidserfaring (ved en tiltaksbedrift). Deretter er målet en overføring til ordinære jobber. Dessverre har overgangen til ordinært arbeid vært vanskelig å få til, og mange ender opp med etterfølgende tiltaksdeltagelse, og ikke arbeid. Ved denne typen tilnærming bidrar ikke kommunen som arbeidsgiver aktivt inn i konkrete arbeidsinkluderingsforløp. Kommunen kan her hvis regelverket tillater det bidra ved å ta samfunnsansvar gjennom å ansette personer med «hull i cv'en».

Ved etterspørselstilnærmingen har man forsøkt å løse arbeidsinkluderingsutfordringen ved å overføre ansvaret for inkluderingen til arbeidsgivere. For arbeidsgivere er det risiko knyttet til å ansette kandidater med nedsatt og usikker arbeidsevne. Myndigheter har enten brukt et kvotesystem eller incentivordninger rettet mot arbeidsgivere. I Norge har man brukt mye arbeidspraksis for at deltagere skal få en sjanse i arbeidslivet og ved at arbeidsgiverne da kan plukke ut de som fremstår som interessant arbeidskraft. Det kortsiktige tidsperspektivet og de økonomiske støtteordningene reduserer arbeidsgivers risiko betraktelig. Arbeidspraksis har normalt gått over en tre måneders periode. Dersom det er interesse blant arbeidsgiver og kandidat, forlenges ofte arbeidstreningen med en ny periode. Det er ikke dokumentert at arbeidstrening på sikt i særlig grad fører til ansettelse for de med omfattende støttebehov, inkludert utsatt ungdom. Ved større bistandsbehov oppstår gjerne utfordringer som arbeidsgivere verken har ressurser eller kompetanse til å takle. Begrunnelsen for å avslutte en arbeidstrening er gjerne at kandidaten ikke var tilstrekkelig motivert, klar eller moden. Problemer som går igjen er at de ikke er tilgjengelig for kritikk, har problemer med å håndtere følelser, er lite fleksibel, har en aggressiv, rar eller upassende oppførsel, lav og ustabil produktivitet, lav eller svingende motivasjon, eller mye fravær (Spjelkavik 2019). For at kommunen som arbeidsgiver skal bidra til arbeidsinkludering av utsatt ungdom anbefaler vi derfor en mentorordning basert på et tett samarbeid med støtteapparatet (NAV).

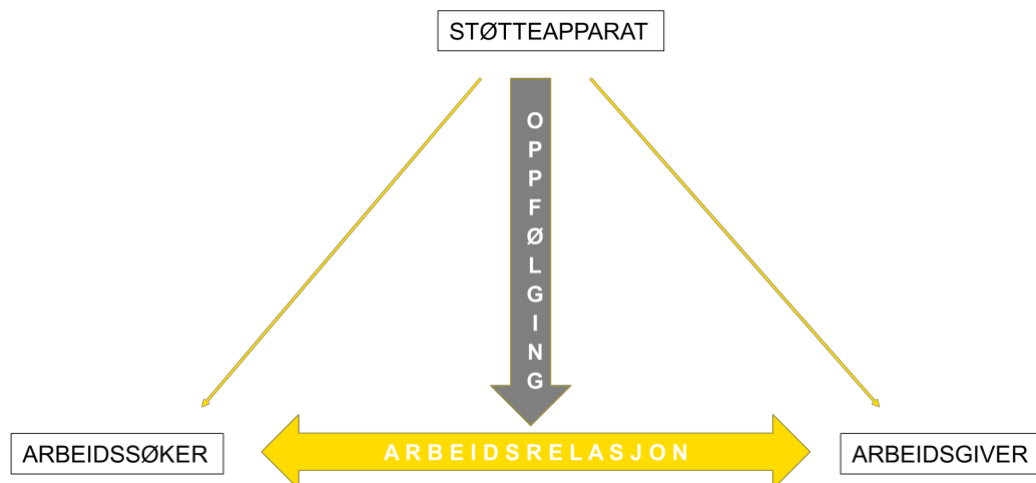
## 6.1.1 Støttetilnærmingen

Etterspørsels- og tilbudstilnærmingene er enkle modeller i den forstand at det er klare ansvars- og rollefordelinger: Enten er det støtteapparatet sitt ansvar å håndtere utfordringer og heve ferdigheter før kandidatene søker jobber (tilbud) eller så er det opp til arbeidsgivere å få til arbeidsinkludering, eventuelt gjennom økonomiske insentiver eller lov (etterspørsel). I støtteperspektivet bidrar ressurspersoner i støtteapparatet også ut på arbeidsplass med å håndtere utfordringer og sikre utvikling for å styrke arbeidsrelasjonen til kandidatene. Dette kan beskrives som et paradigmeskifte fordi det innebærer en kvalitativt ny måte å jobbe med arbeidsinkludering. Rollefordelingen og hvem som har ansvar for hva, blir mer udefinert og kontekstspesifikk når støtteapparatet bidrar inn mot en konkret arbeidsrelasjon. Forskningslitteraturen har til nå hatt hovedfokus på støtteapparatets rolle og ansvar, noe følgende sitat illustrerer:

«Det nytter ikke å moralisere over at arbeidsgivere er skeptiske til å ansette personer med psykiske eller andre problemer som kan gjøre dem usikre. Det er også irrelevant om disse bekymringene er begrunnet eller ubegrunnet. Så lenge bekymringene er der, må man ta dem på alvor og gi ledere og kolleger den støtten som gjør at de kan føle seg trygge» (Falkum, Schafft & Spjelkavik, 2014:150).

Støttetilnærmingen baserer seg på rask utplassering i det ordinære arbeidslivet, for så å bidra med den hjelpen og støtten som trengs. Dette beskrives med begrepsparet «place and train», altså først utplassering og deretter yte den treningen og veiledningen som kandidaten og ledelse/kolleger trenger. Figuren under illustrerer at støtteapparatet forventes å bidra inn mot både arbeidssøker og arbeidsgiver, med en oppfølging som har som mål å bidra til utvikling i arbeidsrelasjonen:

Figur 6-1 Relasjonen mellom støtteapparat, arbeidssøker og arbeidsgiver (Schafft & Spjelkavik, 2014)



Denne oppfølgingen kan beskrives som «ubyråkratisk» fordi man ikke kan forvente å utvikle standardiserte regler og rutiner for hvordan man skal følge opp for å bidra til utvikling i en konkret arbeidsrelasjon. Hvordan man kan bidra til å forebygge og håndtere utfordringer som oppstår avhenger av kjennetegn ved arbeidssøkeren og arbeidsgiveren, samt hva som skjer på arbeidsplassen. Dette er en type oppfølging som NAV-veiledere med store brukerporteføljer verken har kapasitet eller kompetanse til å yte.

De fleste forbinder støttetilnærmingen med Supported Employment (SE) og jobbspesialistrollen. Ifølge Bond m.fl. (2001) er målet med SE at mennesker med bistandsbehov skal kunne delta i det ordinære arbeidslivet, i jobber de ønsker, med den graden av støtte som de trenger. For å yte denne støtten har man utviklet rollen som

jobbspesialist. Deres rolle er designet med tanke på arbeidsinkludering for de mest utsatte gruppene. De har en liten portefølje på opptil 20 brukere hver, som de følger opp tett og proaktivt, basert på behov i den enkelte arbeidsrelasjon. De tar utgangspunkt i den enkelte kandidats interesser og ferdigheter når de søker etter en relevant arbeidsplass. Jobbspesialister er i hovedsak feltarbeidere, da det forventes at de tilbringer det meste av sin tid utenfor kontoret.

For å illustrere jobbspesialistenes rolle benyttes femtrinnsprosessen for god praksis, utviklet av European Union of Supported Employment (Euse) (Frøyland & Spjelkavik, 2014):

1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale med arbeidssøkeren
2. Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
3. Finne en passende jobb
4. Samarbeide med arbeidsgiver
5. Opplæring og trening på arbeidsplassen

I det siste punktet om opplæring og trening på arbeidsplassen står jobbutvikling sentralt. Utgangspunktet er som regel å finne en arbeidsplass med arbeidsoppgaver som kandidaten kan mestre raskt. Før man har erfaringer fra arbeidsplassen er det som regel knyttet usikkerhet til hvilke oppgaver, i hvilket omfang, kandidaten kan mestre. Fremfor å starte med en definert eller ledig stilling innebærer jobbutvikling å over tid utvikle en stilling med utgangspunkt i både arbeidssøkerens og arbeidsgiverens behov, som blant annet inkluderer arbeidstid, oppgaver og selvstendighet. I kommunal virksomhet vil jobbutvikling trolig starte med en praksisperiode. I tillegg kan jobbspesialisten bidra til å ta tak i sosiale og atferdsmessige forhold, for eksempel oppførsel som kolleger eller ledelsen finner merkelig. Ved å håndtere slike forhold kan man bidra til at kandidatene i større grad inkluderes i det sosiale fellesskapet. For unge utsatte er en slik tett, skreddersydd og omfattende oppfølging viktig, da de har lite, broket eller ingen arbeidslivserfaring, og arbeidsgivere dermed har lite kunnskap om både utviklingsmuligheter og utfordringer som kan oppstå.

Supported Employment (SE) har vist seg å gi bedre resultater for kandidater med mer omfattende støttebehov, enn både tilbuds- og etterspørselstilnærminger. I Norge er den institusjonaliserte satsingen på jobbspesialister internt i NAV relativt ny. Etter enkelte forsøksprosjekter ble ordningen implementert som et ordinært tilbud i 2017. Høsten 2019 var det omtrent 400 jobbspesialister i NAV. I tillegg var det omtrent 270 jobbspesialister som dels er ansatt i NAV og dels jobber i helsevesenet (Frøyland, 2020: 16). Det foreligger få studier spesifikt rettet mot utsatt ungdom, men tilnærmingen virker å fungere godt også ovenfor denne brukergruppen (Frøyland, 2020). En felles utfordring for studier av SE både i Norge og i andre land er utfordringer med jobbfastholdelse. Flere evalueringer har vist at flere kommer i arbeid og blir ansatt ved SE, enn ved alternative tilnærminger det har blitt sammenlignet opp mot, men dessverre er mange av arbeidsforhold kortvarige. Årsaker til kortvarige arbeidsforhold kan være problemer når jobbspesialisten trekker seg ut, at kandidatene opplever tilbakevendende utfordringer og generelle konjunkturer i økonomien.

## 6.2 Mentor og «naturlig bistand»

For å øke sannsynligheten for god jobbutvikling og jobbfastholdelse er det viktig at virksomheter selv utvikler inkluderingskompetanse og kan yte naturlig bistand, slik at

avhengigheten av støtteapparatet reduseres.<sup>16</sup> *Naturlig bistand viser til virksomheters egne bidrag til både faglig og sosial inkludering av arbeidsinkluderingskandidater. Økt bruk av «naturlig bistand» i arbeidsmiljøet ser ut til å være positivt korrelert med lønn og integrering, og kan være positivt for kostnadseffektivitet og varighet på arbeidsforholdet (Cimera 2012; Frøyland & Skadal Kvåle 2014; Parent, Wehman & Bricout 2001).*

Mentorer på arbeidsplassen kan benyttes som en form for naturlig bistand for å sikre at kandidatene har en kontaktperson som kan bidra til faglig og sosial utvikling. Mentorordninger ser ut til å ha effekt når det gjelder å fremme stillingsmobilitet og karriereutvikling. Det virker å gi effekt når *mentor evner å styrke kandidatens relasjon til nærmeste leder, arbeidskollegaer*, og har innflytelse på hvordan kandidaten blir evaluert av ledelsen (Dobbin, Kalev & Kelly 2007; Curtis & Dreachlin 2008; Kulik & Roberson 2008). NAV har en ordning med mentortilskudd, som i korte trekk kan beskrives som følger:

Mentoren kan være ansatt i en virksomhet eller kan være en ekstern person. Der mentoren er ansatt i virksomheten mottar virksomheten tilskudd fra NAV til frikjøp av den ansatte som bruker den frikjøpte tiden til å gi kandidaten mentorstøtte. Denne støtten skal gå utover vanlig kollegial støtte eller ordinær opplæring ved nyansettelse. Tilskuddsmidlene skal dermed kompensere for den økonomiske ulempen som påføres virksomheten ved at mentoren bruker ekstra tid på kandidaten. (...) Ofte brukes mentortiltaket sammen med andre tiltak, for eksempel arbeidstrening. Resultatet blir et samspill mellom eksempelvis arbeidstrening og mentortiltaket, hvor sistnevnte støtter opp under arbeidstrening. Mentortiltaket sin funksjon blir da å forsterke arbeidstreningen, og bidra til at tiltaket blir vellykket (Viblemo et al. 2018:9-10).

Mentortilskudd er et tiltak som benyttes relativt lite i Norge (NOU 2019:7). Evalueringen av tiltaket (Viblemo et al. 2018) viser at mange mentorer etterlyser mer støtte og oppfølging fra NAV. Siden 2016 har AFI forsket på hvordan NAV-veiledere og mentorer i virksomheter kan samarbeide om arbeidsinkludering (Spjelkavik et.al., 2020).

## 6.2.1 Mentor og arbeidsinkludering

I AFIs forskningsprosjekt (2016–2019) ble mentortilskuddet testet kombinert med støtte fra NAV for å utvikle jobbferdigheter for deltakerne (Spjelkavik et.al., 2020). To NAV-kontorer uten egne jobbspesialister deltok i prosjektet. Et hovedmål var å finne ut om NAV-veiledere kunne støtte mentor og bidra til utvikling av inkluderingskompetanse i virksomhetene. Det ene kontoret hadde unge under 30 år som målgruppe, det andre hadde ikke en spesifisert aldersgruppe, men mange av deltagerne var under 30 år.

Prosjektets målgruppe var kandidater med omfattende bistandsbehov. Kandidatene skulle allikevel utføre tilsvarende type arbeidsoppgaver som de andre på arbeidsplassen. Til tross for at mange av kandidatene ikke var i stand til å utføre arbeidet like raskt som sine kolleger, var oppgavefelleskapet en faktor som skulle lette integrering og deltakelse i arbeidsmiljøet. Det ble vektlagt tilrettelegging, ved å for eksempel jobbe redusert stilling, jobbe saktere eller ha mindre ansvar. Målet var jobbutvikling ved at kandidaten i eget tempo lærer seg nye oppgaver og gradvis sluses inn i større deler av arbeidet. Et annet vesentlig moment var kandidatenes involvering i virksomhetenes «arbeidsorganisasjonelle aktiviteter», for eksempel personalmøter eller annen type møtevirksomhet samt andre typer rutiner på arbeidsplassen.

---

<sup>16</sup> I beskrivelsen av *punkt fem på EUSE's skala fremgår det at støtten fra jobbspesialisten gradvis bør trappes ned og erstattes av virksomhetsintern støtte (kolleger og ledelse)*

Mentorene var ansatte i virksomhetene og hadde et hovedansvar for faglig og sosial oppfølging av kandidatene. Få mentorer hadde erfaring med denne typen tett og skreddersydd oppfølging. Veilederens kompetanse i denne typen oppfølging varierte, noen hadde erfaring fra tidligere arbeidsgivere og noen fra tidligere prosjektsatsinger i NAV, men for mange var dette nytt.

Arbeidsplassene representerte et bredt spekter av bransjer og sektorer, men det var flest små virksomheter i privat sektor som deltok. Noen få kandidater var utplassert i kommunal sektor, dvs. i skoler og barnehager.

Prosjektet var forskningsmessig interessant blant annet fordi man undersøkte om NAV-veiledere kunne jobbe etter støttetilnærmingen dersom forholdene ble lagt til rette for det. Siden NAV-veiledere har langt mindre kapasitet til å drive oppfølging enn jobbspesialister var prosjektet avhengig av at man gjennom mentor forsøkte å utvikle naturlig bistand helt fra oppstart.

Hver veileder hadde 1-2 brukere med i prosjektet. Veilederne tok utgangspunkt i brukernes interesser og kompetanser og diskuterte hva slags virksomheter det var aktuelt å kontakte. Deretter kontaktet de virksomheter og undersøkte om de hadde en som både kunne tenke seg og passe til å være mentor. Der man kom til enighet om en utplassering ble det utformet en mentoravtale som spesifiserte hvor mye tid per uke mentor var forventet å bruke på oppfølging av kandidaten. Den vanligste formen for utplassering var arbeidstrening kombinert med mentortilskudd.

I forhold til den oppfølgingen de var vant til å drive med beskrev veilederne oppfølgingen i prosjektet som:

- Mer fleksibilitet og proaktivitet i den arbeidsrettede oppfølgingen
- Mer løsningsorientering, mer aktiv på tilbudssiden overfor arbeidsplassen
- Mer kvalitetsoppfølging rettet mot mentor og bruker

Veilederne håpet at deres oppfølging ville bidra til å øke mentorenes og virksomhetenes forpliktelse til å bidra til arbeidsinkludering etter beste evne. De beskrev en god mentor som en person som gir mye av seg selv, som har stor tillit hos kandidaten, som er tett på, som er til stede (når kandidaten trenger å vite ting, har spørsmål, er usikker eller føler seg utrygg), og som stiller seg til disposisjon.

I intervjuer med mentorer kom det fram at mange så på sin rolle som omfattende, krevende og givende. De forsøkte å bidra til trygghet på arbeidsplassen gjennom å være tilgjengelige og inkludere kandidaten sosialt i arbeidsmiljøet. Opplæringen av kandidatene ble beskrevet som mye mer individuelt tilpasset enn ved vanlige ansettelser. De etterstrebet å få til en utvikling i kvaliteten på kandidatens oppgaveløsning og i oppgavens omfang og variasjon. En krevende utfordring som gikk igjen, var å håndtere situasjoner hvor det virker som om kandidatens sosiale eller faglige utvikling stopper opp. Det var vanskelig å håndtere balansen mellom det «å legge til rette for» og det «å presse» kandidaten med tanke på å oppnå utvikling.

Til tross for slike utfordringer lyktes i mange tilfeller mentor i samarbeid med NAV-veilederen med å få til gode arbeidsinkluderingsprosesser. Et eksempel viste også forskjellen på utplassering med og uten støtte er følgende case. I eksempelet var mentor mellomleder på et hotellkjøkken hvor de har hatt en kandidat lenge utplassert før mentorordningen kom på plass. Mentor forteller at kandidaten, som har læreavanser, slet mye den første tida og at det skjedde lite før NAV-veileder kom mer aktivt inn slik at de fikk mentorordningen ordentlig på plass:

*«Det har vært en veldig bedring, fordi det gikk fra at kandidaten, du kan si at kandidaten kom inn til oss og så ble vedkommende stående i et hjørne med beskjed om å være konditorlærling. (...) Så fikk han masse oppgaver som skulle utføres, og det klarte jo ikke kandidaten (...). Og når du ikke føler mestring, hvordan skal du bli bedre? Altså, du må jo begynne et sted, da, og så må man*

*bygge opp. Så, fra det, det er klart at tettere oppfølging og alt det der er jo blitt bedre, og det viste resultater med en gang.» (Spjelkavik et.al, 2020: 74)*

Nå er kandidaten ifølge mentor ikke til å kjenne igjen, «og det er ikke sikkert at kandidaten kommer lenger heller, men det har jo noe med hva man har med i bagasjen.» Kandidaten er blitt «sikrere på seg sjøl». Kandidaten hadde mye fravær i begynnelsen. Nå er kandidaten «aldri vekk» og beskrives av mentor som «tross de utfordringene, da, så er kandidaten en av de beste jeg har (...) At han aldri er syk mer, det har jo mye med trivsel å gjøre, selvfølgelig, men også med det å bli trygg, da». Med god støtte og oppfølging klarte kandidaten etter hvert å ta fagbrev

## Prosjekterfaringer

I prosjektets sluttrapport (Spjelkavik et.al., 2020)) var det lite kritikk fra mentorene som går på at kandidaten er for svak, for lite motivert eller at NAV utplasserer brukere som ikke er jobbklare. Mentorene ga tilslutning til ideen om «place – train», altså at arbeidsplassen er riktig sted for å trene, lære og utvikle seg. Mentorene viste gjennomgående til at det var mer samarbeid med NAV enn hva som er vanlig ved utplasseringer og bruk av mentorordningen. Blant deltagende NAV-veiledere var det også oppslutning om denne tilnærmingen til arbeidsinkludering. Et hovedmål med prosjektet var å finne ut om veilederne evnet å yte kandidaten og mentor støtte, og å studere om mentorene evnet å bidra til kandidatens jobbutvikling. Prosjektet hadde ikke resultatmål knyttet til ansettelse, for å hindre at NAV-kontorene valgte ut brukere med mindre støttebehov. De deltagende kontorene valgte ut kandidater med omfattende bistandsbehov, likevel ble det rapportert at av 49 deltakere fikk 36 en form for ansettelse, to fikk læreplass og to gikk videre til utdanning.

I ettertid har nye NAV-kontor vist interesse for en videre utprøving av tilnærmingen, og det skal gjennomføres et nytt forskningsprosjekt i perioden 2020-2023. I det nye mentorprosjektet vektlegges samskaping, som vi beskriver i det følgende.

### 6.2.2 Arbeidsinkludering som samskaping

Når kompleksiteten er stor, er man tjent med at ulike aktører mobiliserer erfaringer, ressurser og ideer. Samskaping viser til forsøk på å komme frem til konstruktive samarbeidsformer, hvor man sammen lærer av erfaringer og finner frem til måter å håndtere utfordringene. Dette fordrer gjerne at man går bort fra klare og forhåndsdefinerte roller og over i en felles læringsprosess (Tofting, Sørensen et.al., 2019)

I arbeidsinkluderings- og mentorprosjektet (2016 – 2019) startet man med en forhåndsdefinert arbeidsfordeling. Mentorenes oppgave var begrenset til fokus på utvikling i arbeidskapasitet og den sosiale inkluderingen på arbeidsplassen, mens NAV-veileder i tillegg til å støtte mentor skulle ta seg av øvrige forhold (eventuelle forhold knyttet til helse, familie, økonomi og fritid). Det ble videre utformet en mentoravtale som spesifiserte tidsbruk knyttet til hva de skulle gjøre i inkluderingsprosessen.

Til å begynne med gikk hovedsakelig informasjonsoverføringen fra veileder til mentor, siden det var veilederen som hadde mest kunnskap om brukeren. Etter hvert gikk i mange tilfeller kunnskapsoverføringen den andre veien, det ble mentor som hadde den tetteste relasjonen til brukeren og som kunne informere NAV om nye behov for støtte og bistand, på eller utenom arbeidsplassen. Det hendte at mentorene ble klar over utfordringer som brukerne hadde som ikke veilederne var klar over, og de forventet at NAV bidro konstruktivt til å håndtere dem. Forventningene gikk altså begge veier. I en del tilfeller førte det til revidering av mentoravtalen og tilskuddet. En del mentorer tok etter hvert på seg oppgaver som i utgangspunktet ble beskrevet å tilhøre støtteapparatet. Det ble observert flere tilfeller at mentor og veileder lærte av hverandre, viste en vilje og



evne til å gå utover de forhåndsdefinerte planene og oppgavefordelingene, for slik i felleskap forsøke å finne frem til hvordan best mulig hjelpe kandidatene.

Denne erfaringsutvekslingen og læringen hadde også en kollektiv dimensjon ved at både veiledere og mentorer deltok på mentornettverk hvor de diskuterte utfordringer og mulige løsninger på situasjoner som flere av dem stod ovenfor.

### 6.3      Anbefalinger til kommuner om arbeidsinkludering via støtte og samskaping

En mentorordning slik det her er beskrevet innebærer en forpliktelse for kommuner til å bidra aktivt og fleksibelt i arbeidsinkluderingsaker. Basert på fremstillingen av arbeidsinkludering som samfunnsmessig utfordring, og resultater av og erfaringer med arbeidsinkluderingsstilnærminger, virker en kombinasjon av støtte og naturlig bistand å være hensiktsmessig for utsatt ungdom. Basert på denne rapporten og forskningsbidragene den bygger på kan kommuner fatte en informert beslutning om en mentorordning er noe man ønsker å forsøke. Deretter kan man kontakte NAV for å undersøke om de er interessert i å være med på å finne kandidater, og bidra med støtte til mentor og kandidat. Vi har vist at støttetilnærmingen ikke nødvendigvis fordrer jobbspesialister, samtidig kan kommuner gjerne komme frem til andre måter å organisere en mentorordning enn hva vi her har skissert. Utfordringen knyttet til arbeidsinkludering av utsatt ungdom er så stor at det er en fordel om ulike metoder, som tar hensyn til problemets kompleksitet, testes ut.

Vår tilnærming til arbeidsinkludering betrakter det ordinære arbeidslivet som middel og mål, og at inkluderingskompetanse er grunnlaget for den faglige oppfølgingen. Caseundersøkelsene viser at kommuner i hovedsak bistår som et middel i arbeidsinkluderingen. Kommuner har i liten grad incentiver til å inkludere flere. Snarere har de flere sterke begrensende faktorer. Utsatt ungdom kan få arbeidstrening og øke sin kompetanse i kommunene, men de blir i liten grad ansatt. En hypotese er at kvaliteten på bruken av det ordinære arbeidslivet som middel blir bedre, hvis det også er et mål og at den faglige oppfølgingen er basert på inkluderingskompetanse. Deltakeren og kommunen som arbeidsgiver vil trolig jobbe bedre for å få til faglig og sosial utvikling dersom det er mulighet for ansettelse og oppfølgingen er faglig god. Dersom kommunen engasjerer seg med tanke på å oppnå ansettelse, vil de tydeligere se hva de ikke får til, og søke hjelp fra støtteapparatet (NAV). Dersom jobb er et mål ved for eksempel arbeidstrening i kommunal sektor vil trolig også NAV engasjere seg sterkere i konkrete inkluderingsaker. Av dette følger at man må ta utgangspunkt i både brukernes ønsker, interesser, erfaring og kompetanse (utgangspunktet for SE), og arbeidsgiveres behov

Et hinder for å betrakte ansettelse som et mål for arbeidsinkludering i kommuner er kravet til utlysning og kvalifikasjonsprinsippet. Dessverre har ingen arbeidsinkluderingsstilnærminger vist seg tilstrekkelig effektive til at en vesentlig andel utsatte utvikler seg til å bli den best kvalifiserte søkeren til utlyste stillinger. Utfordringen knyttet til ordinært arbeid som mål vil derfor bestå. Det kommuner har frihet til å gjøre er å bedre sine tilnærminger til arbeidsinkludering basert på innsikter fra arbeidsinkluderingsforskningen. Dersom kommuner viser at de får til faglig og sosial utvikling av deltagere, og at de kunne blitt ansatt dersom rammebetingelsene ble endret, øker presset på å endre dem. Vårt forslag fordrer at ansettelse betraktes som et mål, selv om det kan være vanskelig i praksis.

Med dette kapittelet har kommunen som arbeidsgiver et kunnskapsgrunnlag for å avgjøre om man ønsker å satse på en mentorordning ved inkludering av utsatt ungdom.

De neste trinnene med å etablere, teste ut og justere en mentorordning, kan ta utgangspunkt i følgende steg:

- Etablere en intensjonsavtale med NAV: Det lokale NAV-kontoret spiller en sentral rolle, og må ha interesse og kapasitet til å bidra inn mot en mentorordning for utsatt ungdom. Andre aktuelle samarbeidsaktører kan være frivillige organisasjoner eller arbeids- og inkluderingsbedrifter.
- Skissere en overordnet tilnærming: For både kommunen som arbeidsgiver og for NAV er det en avveining mellom antall deltagere og kvaliteten i oppfølgingen. Dersom antallet deltagere er for lite har det marginal effekt på arbeidsinkludering. Det gir også kommunen og NAV et begrenset kunnskapsgrunnlag til å lære av erfaringer. Dersom antallet er for stort spres tilgjengelige ressurser, og det er fare for at oppfølgingen av den enkelte ungdommen på arbeidsplassen blir begrenset. Kommunen og NAV må diskutere hva de tror ungdommen trenger av oppfølging og om de realistisk kan yte denne støtten. Kommunens størrelse påvirker deres mulighet og kapasitet. Med tanke på utvikling av en metode og tilnærming bør man evne å starte med fem brukere.
- Søke etter brukere og arbeidsplasser med mentor: Utgangspunktet ved støttetilnærmingen er å ta utgangspunkt i den enkelte deltager sine ønsker og forutsetninger, for deretter søke etter en passende arbeidsplass. Utsatt ungdom har som regel uklare preferanser og begrenset arbeidslivserfaring. Vi foreslår en parallell prosess hvor NAV søker etter deltagere og kommunen søker etter mulige arbeidsplasser med mentor.
- Avgjøre om det er god nok «match» mellom deltagerne og arbeidsplassene: Det første NAV må gjøre er å presentere deltagerne for de mulige arbeidsplassene. Dersom de sammen finner ut at en arbeidsplass kan være aktuelt kan de møte mentor og leder. Dersom det er interesse fra både deltager og mentor kan man inngå en avtale. Det vanligste vil trolig være en kombinasjon av arbeidstrening med mentortilskudd. Dersom det ikke er «match» mellom nok deltagere og arbeidsplasser, må søket fortsette.
- Avtale med arbeidsplass: Mentortilskuddet fra NAV baserer seg på et antall timer oppfølging per uke. NAV-veileder og mentor diskuterer og lager en avtale for hvordan mentor skal følge opp deltageren. NAV-veileder og mentor må også diskutere ansvars- og rollefordeling.
- Etablere en læringsarena: Etter at et tilstrekkelig antall deltagere er utplassert bør det opprettes en læringsarena. For mentorer gis det både en sosial støtte og konkret hjelp å diskutere mentorrollen med andre mentorer. For kommunen som arbeidsgiver er det viktig å samle erfaringer fra de ulike arbeidsinkluderingsforløpene. I tillegg til mentorene bør de ansvarlige for satsingen i kommunen delta. På en slik læringsarena er det også en fordel at NAV-veiledere og ledere deltar, slik at man diskuterer hvordan samarbeidet fungerer. Læringsarenaen bør bestå av regelmessige møter slik at man diskuterer utfordringer og muligheter i ulike faser.
- Evaluering: Kommunen som arbeidsgiver og NAV-ledelsen kan basert på innsikt fra de enkelte inkluderingsforløp, fra læringsarenaen og fra en eventuell evaluering, diskutere videreføring.



## 7 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet oppsummerer vi svarene på problemstillingene i oppdraget.

*Hva er særlige utfordringer med hensyn til marginalisering av utsatte ungdommer i Norge i dag? Hvem er de unge i utenforskap i fylkene og hva kjennetegner dem?*

En av de sentrale utfordringene er at mange unge havner helt utenfor det ordinære arbeidslivet. Blant annet har det vært en økning i andelen unge med uføretrygd. Et av bildene som tegner seg er et skille mellom dem som blir stående utenfor og dem som er innenfor.

Det foregår en solid satsing på formell utdanning som i noen grad ser ut til å lykkes. De seneste årene ser vi at flere unge gjennomfører videregående opplæring og flere får lærlingeplass. Dette er ordninger som i utgangspunktet tilfaller alle, samtidig som vi opplever at det er stor oppmerksomhet knyttet til å tilpasse ordningene til den enkeltes behov. Men de som likevel ikke klarer å stå i disse løpene, vil risikere å havne utenfor.

Det er en utfordring at unge i utenforskap er en heterogen gruppe, noe som gjør det vanskelig å gi ett enkelt tilbud som gir gode resultater for alle. En ting mange unge allikevel har felles er at de har flere utfordringer i livet enn andre unge, blant annet knyttet til fysisk og psykisk helse og mestringfølelse. Det har vist seg vanskelig å få vesentlig flere av dem til å fullføre videregående skole. Mange har vært passive i flere år og trenger tid for å lære/relære hva det innebærer å ha en jobb og finne ut av hva de ønsker og trives med. Det mangler gode løsninger for arbeidsinkludering av utsatt ungdom. Bruk av det ordinære arbeidslivet med gode støtteordninger er en lovende tilnærming som i liten grad har blitt tatt i bruk.

Ser vi på statistikken over tid, er det først og fremst andelen unge som mottar uføretrygd som har vært sterkt økende de siste ti årene. De tre regionene Innlandet, Agder og Nordland har hatt en samlet vekst i andelen personer i aldersgruppen 18-29 som mottar uføretrygd på 150 prosent. De tre regionene ligger også på et høyere nivå sammenlignet med landet som helhet.

Utviklingen i andelen personer som har nedsatt arbeidsevne ligger mer eller mindre stabilt over tid. Ser vi disse tallene i sammenheng med uføretrygd kan det tyde på at en høy andel av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne ikke går inn i arbeidslivet, men ender opp på uføretrygd. En konklusjon kan være at NAV i for liten grad greier å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Det er derfor behov for å se etter andre løsninger for denne gruppa.

Koronapandemien har hatt en vesentlig innvirkning på antall arbeidssøkere i målgruppa. Selv om andelen arbeidssøkere nå har blitt redusert siden toppnivået mars, er andelen arbeidssøkere i Innlandet, Agder og Nordland i aldersgruppen 18-29 ca. 40 prosent høyere i september enn i januar. Hvilken effekt økningen i ledigheten har på sikt kan vi bare spekulere i. Ser vi på utviklingen de siste 20 årene er konklusjonen at det kan ta tid før ledighetsnivået går tilbake. Etter toppen i 2003/2004 tok det to år før ledigheten var tilbake på samme nivå som før toppen. Etter finanskrisen i 2008/2009 tok det 10 år før ledigheten var på samme nivå som før krisen.

*Hvorfor er det viktig at kommunene som arbeidsgiver gjennom sin rekruttering bidrar til mer inkludering og mindre utenforskap?*

Utenforskap har konsekvenser for de som faller utenfor og for lokalsamfunn med stort utenforskap, samtidig som det er store samfunnsmessige gevinster knyttet til økt arbeidsinkludering. Likevel har utenforskap vist seg som en vedvarende samfunnsmessig utfordring. Felles for ulike sektorer i økonomien er at man ikke har entydige insentiver til å inkludere de med omfattende bistandsbehov i arbeidslivet. For å lykkes

med arbeidsinkludering av utsatt ungdom er det derfor viktig at kommunene som en stor arbeidsgiver finner måter de kan bidra konstruktivt på.

Kommunene er i dag en sentral arena for arbeidstrening og fagopplæring, som kan være viktig for mange. For kommunen vil det være økonomisk gunstig å redusere utbetalinger til sosialhjelp, samtidig som redusert utenforskap trolig vil ha positive virkninger på mange andre områder, blant annet folkehelse.

*Hvordan kan slik inkludering skje i praksis? Hva er fallgruver? Hva er kritiske faktorer for å lykkes? Hvilke muligheter og begrensninger legger føringer for løp inn i ordinære kommunale jobber i de utvalgte fylkene?*

### Satsing på ordinært arbeid

Vårt inntrykk er at det i liten grad blir satset på arbeidsinkludering av unge rettet mot ordinært arbeid i kommunal sektor. Også for de mest utsatte/marginaliserte er det offentlige søknadsprosesser og kvalifikasjonsprinsippet som legger premisene for ansettelser. NAVs ordninger som skal stimulere til inkludering i arbeidslivet, som for eksempel lønnstilskudd til arbeidsgivere, inkluderingstilskudd eller frikjøp av mentor på arbeidsplassen, fungerer i liten grad som et effektivt virkemiddel for ordinært arbeid i kommunal sektor.

Flere av informantene forteller riktignok at det er mer oppmerksomhet om direkte løp inn i ordinært arbeid i dag enn tidligere, men det er lite fra vårt datamateriale som tilsier at dette i noen særlig grad omsettes i praksis. Ordningene som skal støtte inkludering via ordinært arbeid brukes i liten grad for ungdom blant NAV-kontorene som har deltatt i kartleggingen. Informantene i NAV forteller at man i privat sektor i langt større grad enn i kommunal sektor har en offensiv holdning og tør å satse på personer som sliter med å få jobb.

Forskning viser at utplassering i det ordinære arbeidslivet med støtte på arbeidsplassen er blant de mest lovende tilnærmingene til arbeidsinkludering. Støtte fra NAV eller andre tiltaksaktører skal bidra til utvikling på jobben og sosial integrering på arbeidsplassen. Selv om flere får jobb ved støttetilnærmingen enn ved alternative tilnærminger, faller mange ut igjen av arbeidslivet etter kort tid. For å få til bedre jobbutvikling og integrering er det viktig at det ytes «naturlig bistand», det vil si at kolleger og ledelse bidrar i inkluderingsprosessen. Vi anbefaler kommuner å satse på en mentorordning i samarbeid med sitt lokale NAV-kontor.

Fallgruver for akkurat denne tilnærmingen kan være at man ikke finner passende mentorer eller at mentor ikke gis anledning til å følge opp deltagerne faglig og sosialt. Det er også en fallgruve dersom NAV-veiledere, jobbspesialister eller andre aktører i støtteapparatet ikke evner å bidra med relevant kompetanse og støtte til mentor, ledelse og deltager. En siste fallgruve er dersom det velges ut deltagere med mindre bistandsbehov, siden kommunene da ikke vil lære vesentlig av erfaringene og snarere hjelpe deltagere som på sikt ville klart seg på egenhånd.

En kritisk faktor for å lykkes er at deltager, mentor og NAV-veileder (eller andre bistandsyttere) evner å inngå i en samskappingsprosess. Samskaping viser til en fleksibel samarbeidsform, hvor aktører er i stand til å gå utover forhåndsdefinerte roller når det trengs. For NAV-veileder og mentor betyr dette at de sammen evner å forstå og hjelpe deltageren slik at faglig og sosial utvikling oppnås. Det er oppfatningen av deltagerens situasjon i arbeidsrelasjonen som definerer aktuelle støttebehov.

### Formell utdanning og opplæring

Det er et sterkt fokus på kvalifisering og formell utdanning gjennom å fullføre videregående opplæring blant mange av aktørene. Det er allikevel ganske mange som faller fra. Fylkeskommunene bør fortsette å videreutvikle det sosialfaglige fokuset i videregående opplæring i samarbeid med kommuner og NAV. Dette kan innebære fleksible

utdanningsløp med praksis i kommunal sektor, og med økonomisk støtte fra NAV. Dette sikrer formell kompetanse, samtidig som kandidatene får arbeidserfaring. Klarer man å få personer over i kombinerte løp med utdanning og praksis, kan det bli mer attraktivt for kommunene å gi dem praksis og ansette dem i etterkant.

Det er mye oppmerksomhet om at kommunene skal satse på lærlinger. Denne satsingen ser ut til å fungere. De siste åtte årene har det blitt flere lærlinger i kommunal sektor og kommunal sektor har tatt en større andel av lærlingene sammenlignet med privat og statlig sektor. Hvis vi sammenligner lærlingeplasser og antall sysselsatte er det statlig sektor som kommer dårligst ut.

### Arbeidstrening/arbeidspraksis

Selv om arbeidstrening/arbeidspraksis i liten grad fører til ordinært arbeid, er det flere av informantene våre som trekker frem at kommunal sektor er en viktig aktør for å bistå med arbeidstreningsplasser. I forbindelse med håndheving av aktivitetsplikt har flere kommuner tatt ansvaret for å tilby praksis, selv om mange av informantene påpeker forskjeller mellom tjenestesektorene. Helsesektoren, barne- og oppvekstsektoren og teknisk sektor trekkes av flere frem som forholdvis gode til å gi mulighet for praksis. Flere kommuner har også opprettet egne jobbhus/jobbsentraler for å gi aktivitet til unge. Her kombinerer man kartlegging og veiledning, CV-skriving og jobbsøking og utføring av arbeidsoppgaver for kommunen. Dette kan være et godt tiltak for å komme i kontakt med de unge og gi dem tett oppfølging.

Kommunen som arena for arbeidspraksis tilbyr et mangfold av oppgaver, og innehar sånn sett potensiale for utprøving av forskjellig typer oppgaver for den enkelte. Arbeidspraksis er også noe enkelte unge selv fremhever som nyttig, selv om dette varierer mye fra individ til individ. For dem som har stått utenfor arbeidslivet i lang tid, kanskje på grunn av helseutfordringer, kan arbeidspraksis være en arena for å finne ut hva de liker og ikke minst for å få erfaring fra en normal arbeidshverdag. For mange av de som står lengst unna en vanlig jobb, vil aktivitet og praksis måtte bygges gradvis over tid. Dette bør etter vår vurdering kombineres med støtte og en samskapingsprosess der ulike støttefunksjoner, som veiledere i NAV eller mentor, sammen med arbeidsgiver har en fleksibel samarbeidsform. Ut over dette, løfter flere av NAVs veiledere frem at det kreves god og detaljert kartlegging før arbeidspraksis for at det skal fungere. Det å plassere noen i arbeidspraksis uten at det ligger en motivasjon eller ønske hos vedkommende, eller uten en klar plan for hva det skal føre til, for eksempel kvalifisering, vil kunne gjøre vondt verre. Slike beskrivelser har vi også fått av unge selv, hvor dårlig jobb-match har ført til dårlige opplevelser som har ført dem lengre unna det ordinære arbeidslivet.

### Begrensninger

Et av de mest slående resultatene fra undersøkelsen, er de grunnleggende og strukturelle begrensninger som legger føringer for inkludering i kommunal sektor. Kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten er åpenbare barrierer for å inkludere personer som står svakt på arbeidsmarkedet. Vi har i liten grad klart å identifisere eksempler hvor kommunene finner tilpassede ordninger som håndterer disse reglene og samtidig som gir rom for å inkludere personer som står svakt i arbeidslivet. En vanlig løsning for mange vil være å gå i mindre vikariater og bygge opp erfaring over tid, som kan gjør dem kvalifiserte for fast jobb. Trang økonomi og krav om effektivisering bidrar også til de stadig høyere kravene til kompetanse i kommunal sektor, noe som skaper ytterligere barrierer for å inkludere flere utsatte unge.

Likevel er det også flere av våre informanter som legger vekt på vilje og prioritering når det kommer til arbeidsinkludering, og at det er viktig å ikke bli for opptatt av begrensningene. Vilje og prioritering gjelder både ansatte i kommunale virksomheter, NAV og Fylkeskommunen. Informantene mener at det finnes muligheter hvis man bare er villig til å se etter dem. Slike muligheter kan være å arbeide målrettet med

kvalifikasjonskrav og utlysningstekster, positiv særbehandling for kandidater med nedsatt arbeidsevne og individuelt tilpassede løp, gjerne med tett samarbeid mellom ulike deler av støtteapparatet og kommunen som arbeidsgiver.

*Hvilken rolle har kommunale ledere og tillitsvalgte, samt støttepersoner i NAV for involvering og samarbeidets betydning?*

Vårt inntrykk er at kommunale ledere og støttepersoner i NAV kan ha stor betydning for inkludering i kommunale jobber. Vi finner imidlertid få eksempler på systematiske og fleksible ordninger for inkludering i ordinære kommunale virksomheter, og det praktiseres i liten grad en offensiv strategi på kommunalt nivå. I den grad kommunene er kreative og finner løsninger er dette gjerne knyttet til enkeltpersoner. Flere forteller for eksempel at beslutninger om arbeidspraksis gjerne er delegert til enhets- eller avdelingsnivå i kommunen. Enkelte etterlyser en mer aktiv politikk som gjelder for hele kommunen. Kommunale ledere vil trolig ha en avgjørende rolle for å finne frem til ordninger, som for eksempel mentorordningen, og et samarbeid med NAV som kan fungere med tanke på arbeidsinkludering av utsatt ungdom i sin kommune. Tilsvarende har NAV et ansvar for å bidra i utformingen og gjennomføringen av en mentorordning.

Flere informanter fremhever at samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skjer på et overordnet nivå. Selv om flere NAV-veiledere forteller om godt samarbeid med enkelte avdelingsledere eller enhetsledere i kommunene, opplever de at det er lite kunnskap om hvilke ordninger og støtte NAV kan tilby kommunene. Enkelte fremhever at NAV de seneste årene har fått langt større ansvar for selv å tilby individuelle løsninger og oppfølging for arbeidsgivere, men at de kanskje ikke har vært flinke nok på å formidle disse virkemidlene i kommunen. Det gjelder ikke minst samarbeidet med tillitsvalgte, som få av våre informanter har erfaring med. Det er dessuten lite å hente fra arbeidsinkluderingsforskningen når det gjelder informasjon om tillitsvalgtes rolle og bidrag. Den kommunale ledelsen må sammen med de tillitsvalgte komme frem til hvordan de skal bidra inn mot arbeidsinkludering.

*Hvor mange unge kunne tenke seg å kvalifisere seg til en jobb i kommunen?*

Vårt inntrykk er at kommunale jobber er attraktive for mange unge. Hvorvidt en jobb fremstår som attraktiv er i liten grad knyttet til om den er en del av en privat eller kommunal virksomhet. Det er likevel enkelte av de unge vi har intervjuet som mener kommunal sektor er særlig attraktivt på grunn av jobbsikkerhet og gode arbeidsbetingelser. I tillegg har det også blitt nevnt at det å tilby viktige tjenester og å «hjelp andre» sees på som attraktivt ved en jobb i kommunen. Eksempler på kommunale arbeidsplasser som oppleves som attraktive er skole, barnehage, teknisk sektor, administrasjon og IT.

*Hvilke ordninger, som er relevant for kommunal sektor, finnes og har til formål å få personer fra utenforskapet inn i jobb?*

Det finnes i dag få ordninger som er spesifikt innrettet mot å få personer i utenforskap inn i kommunal sektor.

En mentorordning slik det her er beskrevet kan være en vei fremover og innebære en forpliktelse for kommuner til å bidra aktivt og fleksibelt i arbeidsinkluderingsaker. Basert på fremstillingen av arbeidsinkludering som samfunnsmessig utfordring, og resultater av og erfaringer med arbeidsinkluderingsstiltønminger, virker en kombinasjon av støtte og naturlig bistand å være hensiktsmessig for utsatt ungdom.

For dem som ikke nødvendigvis har behov for tett og individuell støtte på arbeidsplass fremstår praksisløp som inkluderer yrkesutdanning som særlig fruktbar. Vårt inntrykk er at det i stor grad finnes fleksible løp som kombinerer teoretisk opplæring og arbeidspraksis med mål om fagbrev. Vi har også inntrykk av at det er mer attraktivt for

kommunene å satse på kandidater som inngår i slike løp. I mange tilfeller vil det være behov for økonomisk bistand fra NAV.



# Litteratur

- Agder fylkeskommune (2019) *Regionplan Agder 2030. Attraktiv, samskapende og bærekraftig*. Hentet fra: <https://agderfk.no/f/p1/i4d721a77-52f4-49e3-ba9e-42cb0c5a8b4e/regionplan-agder-2030.pdf>. (20. januar 2021).
- Arendal kommune (2015) Plan for helse og levekår 2015-2030. Hentet fra: [https://www.arendal.kommune.no/f/p1/i73d6256d-7084-42e7-922a-dde3e9c21fc1/plan\\_for\\_helse\\_levekaar2015-2030lengre\\_forlop.pdf](https://www.arendal.kommune.no/f/p1/i73d6256d-7084-42e7-922a-dde3e9c21fc1/plan_for_helse_levekaar2015-2030lengre_forlop.pdf). (12. desember 2020).
- Arendal kommune (2017) Handlingsplan mot overdoser. Hentet fra: Arendal kommune (2017) Handlingsplan mot overdoser. Hentet fra: <https://www.arendal.kommune.no/f/p1/if656f0f8-7fe7-4dde-99f8-026587588dd1/handlingsplan-mot-overdoser.pdf>. (14. desember 2020)
- Arendal kommune (2018) Lærlingestrategi. Hentet fra: <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-planer-og-styringsdokumenter/temaplaner-og-strategier/larlingestrategi/>. (12. desember 2020).
- Arendal kommune (2020) Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030. Hentet fra: [https://www.arendal.kommune.no/f/p1/ic20368d8-fb19-420b-9c76-c30975f8e4a5/kommuneplanens-samfunnsdel-2020\\_web.pdf](https://www.arendal.kommune.no/f/p1/ic20368d8-fb19-420b-9c76-c30975f8e4a5/kommuneplanens-samfunnsdel-2020_web.pdf). (12. desember 2020).
- Bond, G. R., et al. (2001). "Implementing supported employment as an evidence-based practice." *Psychiatric services* 52(3): 313-322.
- Cimera, R. (2012). The Economics of Supported Employment: What new data tell us. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37, 109-117.
- Curtis & Dreachslin (2008). Organizational Performance: A Synthesis of Current Literature. *Human Resource Development Review* (2008), 7:117. Sage.
- Dobbin, Kalev & Kelly. (2007). Diversity Management in Corporate America. *Contexts* 6 (4), 21-28.
- Enehaug, H. (2018). *Å lære av det gamle, for å forberede seg på det nye. En studie av medvirkningens betydning for organisatorisk utvikling og læring*. (Ph.D), Roskilde University, Roskilde.
- Falch, T., Johannesen, A.B. og Strøm, B. (2009) *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Rapport fra Senter for økonomisk forskning.
- Falch, T. og Nyhus, O.H. (2011) «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne», *Søkelys på arbeidslivet* 28(4): 281-301. Hentet fra: <https://www.idunn.no/spa/2011/04/art03>. (19. januar 2021).
- Falkum, E., et al. (2014). "Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen." I Frøyland & Spjelkavik (red).
- Fossestøl, K., Berg, H., Borg, E., Gleinsvik, A., Maximova-Mentzoni, T., Pedersen, E. (2016). *Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav*. AFI-rapport 2016:07
- Frøyland, K. (2020). *Arbeidsinkludering av utsett ungdom - i lys av Supported Employment og kapabilitetstilnærminga*, Fagbokforlaget.
- Frøyland, K. and Ø. Spjelkavik (2014). "Inkluderingskompetanse—et integrert perspektiv, i K." Frøyland og Ø. Spjelkavik (2014)(red.) *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T og Fossestøl, K. (2016) *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Frøyland, K og Fossestøl, K (2014) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt Nav-kontoret*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

- Frøyland & Skadal Kvåle (2014). Utvikling av naturlig bistand på arbeidsplassen. I Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Helle, V. (2020) – Et sted som bokstavelig talt redder liv. Hentet fra: [https://www.norceresearch.no/nyheter/et-sted-som-bokstavelig-talt-redder-liv?fbclid=IwAR1MvMnF9MbSKcXfp\\_IL9PrNY5mJuZbd-onIFugLQ\\_HfJKThpY\\_mN8y7Mc](https://www.norceresearch.no/nyheter/et-sted-som-bokstavelig-talt-redder-liv?fbclid=IwAR1MvMnF9MbSKcXfp_IL9PrNY5mJuZbd-onIFugLQ_HfJKThpY_mN8y7Mc). (20. januar 2021).
- Indeks Nordland (2019) *Indeks Nordland 2019. En rapport om utviklingen gjennom 2018 og utsiktene for 2019*. Hentet fra: <https://indeksnordland.no/wp-content/uploads/2020/01/Indeks-Nordland-2019.pdf>. (20. januar 2021).
- Jentoft, N., Hellang, Ø. og Helmersen, M. (2019) Jobbskolen – et sted som bokstavelig talt redder liv. FoU-rapport 29-2019, NORCE Samfunnsforskning. Hentet fra: <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2646200/Rapport%20NORCE%20Samfunn%2029-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (20. januar 2021).
- Jentoft, N., Leet-Helgesen, A., Helmersen, M. og Hellang, Ø. (2020) Rekruttering av flyktninger: Arbeides det for lite med likestilling, inkludering og mangfold i Agder-kommunene som arbeidsgivere? Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/regioner/ks-agder/Drommejobben-13-10-20-002-.pdf>. (19. januar 2021).
- Kulik & Roberson (2008). Common Goals and Golden Opportunities: Evaluations of Diversity Education in Academic and Organizational Settings. *Academy of Management Learning & Education* 2008 Vol. 7 (3), 309-331.
- Kristiansand kommune (2020) Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024. Hentet fra: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/588c51bd744b41699e1551abc3dbba38/10985-kristiansand-kommune---kommunedirektorens-forslag-til-okonomiplan-2021-2024-261020.pdf>. (20. januar 2021).
- NAV (2020a) Statistikk: Mottakere av uføretrygd 2011-2020.
- NAV (2020b) 4. Begreper, kjennemerker og grupperinger. Hentet fra: [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger_kap). (20. januar 2021).
- NOU 2019: 7: Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting. Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. januar 2018
- OECD (2018) *Investing in youth: Norway*. Hentet fra: <https://doi.org/10.1787/24126357>. (19. januar 2021).
- Oppgaveutvalget for flere i arbeid (2020) *Rapport om organisering, prosess og anbefalinger*. Hentet fra: [https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/70e03491cc3d4e92a4ff6038b6b2ec19/rapport-fra-oppvalgeutvalget-for-flere-i-arbeid\\_publicert-27-april-2020.pdf](https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/70e03491cc3d4e92a4ff6038b6b2ec19/rapport-fra-oppvalgeutvalget-for-flere-i-arbeid_publicert-27-april-2020.pdf). (20. januar 2021).
- Parent, Wehman & Bricout (2001). Supported Employment and Natural Supports. I: Wehman (ed). *Supported Employment in Business: Expanding the Capacity of Workers with Disabilities* (pp 93-112). St. Augustine, FL Training Resource Network.
- Proba (2016) Opplæringskontorenes rolle og finansiering. Proba Rapport 2016-10. Hentet fra: <https://proba.no/rapport/1473/>. (20. januar 2021).
- PwC (2020) *Oppgaveutvalget for «Flere i arbeid» Kristiansand kommune. Oppsummering av prosess*. Hentet fra: [https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/70e03491cc3d4e92a4ff6038b6b2ec19/vedlegg-1\\_-oppsummering-av-prosess---oppgaveutvalget.pdf](https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/70e03491cc3d4e92a4ff6038b6b2ec19/vedlegg-1_-oppsummering-av-prosess---oppgaveutvalget.pdf). (20. januar 2021).
- Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2014). Arbeidsgivernes erfaringer med inkludering. I Frøyland & Spjelkavik (red) (2014) (s. 18-32). Gyldendal Akademisk.
- Spjelkavik, Ø (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? Glemmestad, H.

- og L. Kleppe (red.), Arbeidsinkludering i sosialt arbeid.
- SSB (2019) Hvordan går det med unge som faller utenfor? Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-unge-som-faller-utenfor>. (19. januar 2021).
- SSB (2020a) Gjennomføring i videregående opplæring. Hentet fra: <https://www.ssb.no/vgogjen>. (20. januar 2021).
- SSB (2020b) Dårligere start på arbeidslivet for lavt utdannede. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/darligere-start-pa-arbeidslivet-for-lavt-utdannede>. (19. januar 2021).
- Torring, J., Sørensen et al. (2019). "Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward." *Administration & Society* 51(5): 795-825.
- Utdanningsdirektoratet (2020) Søkere som har fått lærekontrakt – fylker. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/sokere-og-larekontrakt/sokere-sortert-etter-fylker/>. (20. januar 2021).
- Vennesla kommune (2018) *Venneslabroa kan forandre det norske skolesystemet*. Hentet fra: <https://www.vennesla.kommune.no/venneslabroa-kan-forandre-det-norske-skolesystemet.6168512-424579.html>. (20. januar 2021).
- Viblemo, Weigel, El-Amrani, Berg (2018). *Gode erfaringer. Sluttrapport fra evalueringen av mentortiltaket*. Kristiansand: Oxford Research
- Kristoffer Chelsom Vogt , Thomas Lorentzen & Hans-Tore Hansen (2020): Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them?, *Journal of Education and Work*, DOI: 10.1080/13639080.2020.1820965