

Hege Moen og Mathilde Fasting



NYTENKNING OM NAV

– Forslag til løsning for økonomisk trygghet og flere i arbeid

NYTENKNING OM NAV

- Forslag til løsning for økonomisk trygghet og flere i arbeid

1. opplag, juli 2025

Copyright ©Civita AS

www.civita.no

Utgiver: Civita – den liberale tankesmien, Akersgt. 20, 0158 Oslo

Forsidefoto: iStock by Getty Images

Produksjon: TotalTrykk AS, Oslo.

ISBN 978-82-8407-032-2

Henvend deg til forfatterne eller tankesmien Civita dersom du ønsker å bruke tekst og diagrammer fra rapporten. All trykk og viderepublisering kan kun foregå etter forhåndstillatelse. Utnyttelse i strid med dette medfører normalt erstatnings- og straffeansvar.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Introduksjon: Hva hvis vi bygger opp NAV på nytt?	5
<i>Ny velferdsmodell – en visjon</i>	<i>5</i>
<i>Garantiinntekt og påbyggingsmodellen</i>	<i>6</i>
<i>Rapportens struktur</i>	<i>9</i>
DEL 1: NAV OG DAGENS VELFERDSSYSTEM	10
Kapittel 2 Manglende helhet og kompleks saksbehandling	10
<i>Innledning</i>	<i>10</i>
<i>Partnerskapsmodellen – NAVs organisering</i>	<i>11</i>
<i>Saksbehandling i NAV</i>	<i>12</i>
<i>100 velferdsytelser i NAV</i>	<i>14</i>
<i>Et lappeteppe: manglende oversikt for brukerne, NAV og for myndighetene</i>	<i>17</i>
<i>Ulike forslag til å forbedre NAV</i>	<i>18</i>
<i>Kort oppsummering</i>	<i>19</i>
Kapittel 3 Digitalisering og effektivisering i møte med komplekse lover og regler	20
<i>Innledning</i>	<i>20</i>
<i>NAVs virksomhetsstrategi og omverdensanalyse</i>	<i>20</i>
<i>Lowverk og kompleksitet for NAVs ansatte</i>	<i>22</i>
<i>Den lange og tidkrevende brukerreisen i velferdssystemet</i>	<i>24</i>
<i>Satsinger som skal forenkle og effektivisere NAV</i>	<i>26</i>
<i>Regelbasert beslutningsstøtte – umulig med komplekse skjønnsvurderinger</i>	<i>26</i>
<i>Meldekortene tilpasses bedre</i>	<i>27</i>
<i>Hvordan påvirker digitaliseringen brukerne så langt?</i>	<i>28</i>
<i>Hva gjør brukerne når velferdssystemet ikke innfrir?</i>	<i>29</i>
DEL 2 UTFORDRINGER FOR DAGENS VELFERDSSYSTEM	31
Kapittel 4 Arbeidsliv i endring – manglende kvalifikasjoner i møte med færre ufaglærte jobber	31
<i>Innledning</i>	<i>31</i>
<i>Krympende arbeidsmarked for de med lav kompetanse</i>	<i>32</i>
<i>Konsekvenser av ny teknologi</i>	<i>33</i>
<i>Lavtlønnsyrker som ikke gir nok å leve av</i>	<i>33</i>
<i>Integrering og arbeidsformidling – ikke nødvendigvis så enkelt</i>	<i>35</i>
<i>Hva gjøres, og hvilke forslag finnes for å øke arbeidsdeltakelsen</i>	<i>36</i>
<i>Kort oppsummering</i>	<i>38</i>
Kapittel 5 Dagens utfordringer: Ungt utenforskap i NAV-systemet	39
<i>Innledning</i>	<i>39</i>

<i>Hvordan har de unge det i dag – egentlig?</i>	40
<i>Hvorfor kommer ungdommen til NAV?</i>	40
<i>Tidligere og eksisterende satsinger med tiltak rettet mot ungdom</i>	42
<i>Kort oppsummering</i>	44
Kapittel 6 Fattigdomsfeller – insentiver – avkortning – lønner det seg å jobbe?	45
<i>Innledning</i>	45
<i>Fattigdom i Norge</i>	46
<i>Universelle-, vilkårsvurderte- og behovsprøvde ytelser</i>	47
<i>NAVs velferdsytelser og deres innretning</i>	47
<i>Sykepenger – ytelsen uten økonomiske insentiver</i>	49
<i>Dagpenger – økonomisk insentiv og avkortning</i>	50
<i>Arbeidsavklaringspenger – økonomisk insentiv og avkortning</i>	51
<i>Uføretrygd – økonomisk insentiv og avkortning</i>	51
<i>Forslag for å få de arbeidsuføre tilbake i jobb</i>	52
<i>Sosialtjenesteloven – en fattigdomsfelle i seg selv</i>	53
<i>Samordnede velferdsytelser – insentiv og avkortning – et kaos</i>	54
<i>Kort oppsummering</i>	56
Kapittel 7 NAVs arbeidsevnevurderinger – veien fra sykepenger, via arbeidsavklaringspenger til varig uføretrygd	57
<i>Innledning</i>	57
<i>Det unikt høye norske sykefraværet</i>	58
<i>Sykepengeåret – første steg ut av arbeidslivet</i>	60
<i>Fastlegens portvokterrolle</i>	62
<i>Arbeidsavklaringspenger – for å bedre og avklare arbeidsevnen</i>	63
<i>Legens portvokterrolle i tre deler</i>	65
<i>Utredning, behandling og den lange arbeidsavklaringsprosessen</i>	65
<i>Uføretrygd – ferdig arbeidsavklart?</i>	69
<i>Ordninger som skal begrense avklaring mot uførhet</i>	70
<i>Kort oppsummering</i>	71
Kapittel 8 Sosialtjenesten – det siste sikkerhetsnettet	72
<i>Innledning</i>	72
<i>En individuell og skjønnsvurdert pengetjeneste</i>	73
<i>Utfordrende hverdag for brukere og for NAV-ansatte</i>	74
<i>Holdninger og kjennskap til sosialtjenesten avgjør bruken</i>	76
<i>Innvandring og integrering i sosialtjenesten</i>	77
<i>Forslag til å forbedre og avhjelpe sosialtjenesten</i>	79
<i>Kort oppsummering</i>	79

DEL 3: FORSLAG TIL LØSNING – NY VELFERDSMODELL	80
Kapittel 9 Garantiinntekt og påbyggingsmodellen – rask og vedvarende inntektssikring for alle som trenger det	80
<i>Den nye velferdsmodellen – tilstrekkelig inntektssikring – standardiserte satser – og gradvis avkortning inntil selvforsørgelse</i>	<i>81</i>
<i>Lag 1 og 4: Grunnmuren med minste inntektssikring, taket for samlet inntekt og avkortningen</i>	<i>82</i>
<i>Lag 2: Tilbygget – ekstra inntektssikring – trinnvis hurtigavklaring av rett til 4 tillegg</i>	<i>86</i>
Trinn 1, første tillegg – Aleneforsørgertillegget	86
Trinn 2, andre tillegg – Sosialtillegget	88
Trinn 3, tredje tillegg – Symptomhelseplagetillegget	89
Trinn 4, fjerde tillegg – Uføretillegget	90
<i>Lag 3: Hovedbygget – arbeid, aktivisering og deltakelse</i>	<i>92</i>
<i>Oppsummerte konsekvenser av modellen</i>	<i>94</i>
<i>Harmonisering og samordning av ytelser – 11 blir til 4 (+ 4 tillegg)</i>	<i>95</i>
Kapittel 10 Hvordan den nye modellen svarer på dagens utfordringer	101
<i>Innledning</i>	<i>101</i>
<i>Oppjustere og skattelegge barnetrygden</i>	<i>102</i>
<i>Arbeidsliv i endring: Hvordan en ny velferdsmodell kan bidra til å få flere i arbeid og aktivitet – uansett kvalifikasjoner</i>	<i>103</i>
<i>Ungt utenforskap: Er det mulig å forebygge medikalisering av ungdomsproblemer og forhindre ungt utenforskap med en ny velferdsmodell?</i>	<i>105</i>
<i>Arbeidsinsentiver, avkortning og fattigdomsfeller: Det vil alltid lønne seg å jobbe med den nye velferdsmodellen</i>	<i>107</i>
<i>Sykepengene – økonomisk insentiv må starte opp der utenforskap oppstår</i>	<i>108</i>
<i>Økonomiske insentiver til arbeid – uansett jobbutfordringer</i>	<i>110</i>
<i>Brukerreisen i NAV kan bli langt kortere og enklere</i>	<i>111</i>
<i>Jakten på diagnosen er problemet, ikke diagnosen</i>	<i>114</i>
<i>Sosialhjelp: Den nye velferdsmodellen kan avhjelpe kommunene og redusere behovet for sosialhjelp</i>	<i>116</i>
<i>Unngå klientifisering – bort med moderne tiggging</i>	<i>116</i>
<i>Utføre flyktninger trenger tidlig, tilstrekkelig og vedvarende inntektssikring</i>	<i>117</i>
Kapittel 11 NAVs samfunnsoppdrag – i møte med virkelige menneskeliv	119
<i>Innledning</i>	<i>119</i>
<i>Adferdsøkonomi: Kan ny velferdsmodell unngå uheldig brukertilpasning ved å erkjenne irrasjonell adferd knyttet til psykologiske mekanismer?</i>	<i>120</i>
<i>Ny teknologi og maskinlæring: Forenklet utbetaling av velferdsytelse kan utføres automatisk</i>	<i>123</i>
<i>Autonomi og borgerlønndebatten</i>	<i>125</i>
<i>Digitalisering er ikke nok for å effektivisere NAV</i>	<i>127</i>
<i>Ny velferdsmodell vil samle velferdsløsningene og gi politikerne bedre oversikt</i>	<i>128</i>
<i>Rask avklaringsprosess vil frigjøre ressurser i NAV til mer og bedre brukeroppfølging</i>	<i>129</i>
<i>Selvforklarende regelverk – mindre rom for fortolkning og færre klagesaker</i>	<i>130</i>

<i>Deling av offentlige data, styrket personvern og muligheter for hurtig omstilling</i>	131
<i>Kort oppsummering</i>	132
Kapittel 12 Veien videre – hvordan den nye velferdsmodellen kan realiseres	133
<i>Innledning</i>	133
<i>Første steg: Gjør hele NAV statlig</i>	134
<i>Det andre steget: Forenkle og samordne ytelsene</i>	134
<i>Det tredje steget: Opprette aktiviserende stønader og subsidierte stillinger</i>	135
<i>Systematiske forsøk og eksperimenter – bekrefte eller avkreftede hypoteser</i>	135
<i>Avslutning</i>	137
<i>Takk</i>	138
<i>Sluttnoter</i>	138

Kapittel 1

Introduksjon: Hva hvis vi bygger opp NAV på nytt?

Denne rapporten presenterer ideen om en helt ny velferdsmodell. Rapporten bygger på et samarbeid mellom forfatterne, Hege Moen og Mathilde Fasting. Moen arbeider til daglig som NAV-veileder, og har over flere år jobbet med ideutvikling av velferdsmodellen på fritiden. Mathilde Fasting er tilknyttet den liberale tankesmien Civita, og har i sitt arbeid blant annet vært opptatt av velferdsytelsene og borgerlønn. I 2020 utga Civita et notat, skrevet av Moen og Fasting, om en trinnvis velferdsløsning som senere er presentert for NAV og for politikere, og som deretter har blitt videreutviklet etter innspill fra diverse aktører. Denne rapporten er et resultat av dette arbeidet, og vi presenterer nå modellen i sin helhet, i sin nåværende form.

Ny velferdsmodell – en visjon

I denne rapporten ønsker vi å presentere en visjon om en samlet velferdsmodell, som skal være mer brukervennlig, forutsigbar, lettere å forstå, enklere å administrere, og i prinsippet mer åpen og lettere tilgjengelig, enn de fragmenterte velferdsløsningene vi har i dag.

Vårt mål med den nye modellen er å tilby høy grad av autonomi og fleksibilitet, både for brukerne av systemet og for myndighetene. Vi ønsker at de nye løsningene skal dekke behovet for å kombinere inntektssikkerhet med økt omstillingsvilje i befolkningen, men også bidra til bedre samfunnsberedskap i usikre økonomiske tider.

Vi legger stor vekt på at det alltid skal lønne seg å arbeide. Dette vil kun være mulig hvis man samler flere av dagens ulike velferdsutbetalinger i en helhetlig modell, og at vi rigger løsningen med en felles månedlig utbetalingsdato og samlet gradvis avkortning ved egen inntekt.

Velferdsmodellen vi foreslår skal forhindre uheldige og uverdige systemtilpasninger. For å få til dette, må man redusere tiden som i dag kreves for at brukeren skal få avklart om man har rett på en ytelse eller ikke. Sammenliknet med dagens helseytelser vil brukerne med vår modell slippe å gå dypt inn i, og bli værende i, sykerollen under langvarige og utmattende arbeidsavklaringsperioder. Samtidig må også langtidsmottak av sosialhjelp unngås. I dag trer mange sosialhjelpbrukere inn i passive og uverdige klientroller, hvor NAV overtar ansvaret for å sørge for dekning av alle livets daglige utgifter.

Ved å ta utgangspunkt i kunnskap fra adferdsøkonomien, bør tidlig inntektssikring sees på som forebygging, fordi psykologiske mekanismer gjør at sårbare brukergrupper i NAV foretrekker garantier, som varig uføretrygd, fremfor usikker inntekt i arbeidslivet. Anerkjente teorier innenfor adferdsøkonomi tilsier at ved usikkerhet, oppleves tap av inntektssikring dobbelt så ille som muligheten til å tjene egne penger. Forenklinger med tidlig inntektssikring, og vedvarende

utbetalinger, antas å kunne forebygge psykiske helseplager, og øke fremtidsoptimismen for alle som strever med å få fotfeste i arbeidslivet.

Rettferdig omfordeling må ta hensyn til 'høna-og-egget-problematikk' ved å erkjenne at sammensatte sosiale forhold, kombinert med dårlig økonomi, har en negativ påvirkning på menneskers evne og mulighet til å arbeide. Sosiale jobbhindringer bør derfor likestilles med symptomhelseplager, og medikalisering av krevende livssituasjoner bør ikke lenger være definerende for arbeidsuførhet.

Vi anbefaler at NAV går bort fra dagens arbeidsevnevurderinger. Vilkårsvurdering for rett til velferdsytelse kan i større grad basere seg på samordning og gjenbruk av kjente offentlige data, først og fremst arbeids- og inntektsopplysninger.

Ingen brukere av velferdssystemet burde lenger defineres som 100 prosent arbeidsuføre hvis det ikke er mulig å påvise alvorlig sykdom, kronisk lidelse, eller åpenbar funksjonsnedsettelse. I stedet for å avklare full eller gradvis uførhet, vil man enkelt kunne kompensere med inntektssikring på bakgrunn av selvforklarende hindringer. Full uførekompensasjon vil kreve påvist diagnose med spesialisterklæring, slik at fastlegens portvokterrolle i velferdssystemet begrenses.

Arbeidslinjen får fornyet innhold: økonomisk trygghet, sammen med forutsigbare økonomiske insentiver, gunstigere avkortningsordninger, og et NAV som spesialiseres for arbeidsrettet brukeropfølging og aktivisering, kan styrke brukerne av velferdssystemets motivasjon for å utnytte sine jobbmuligheter og optimalisere egen inntektsevne.

Sammenliknet med dagens velferdsløsninger vil modellen være basert på mindre pisk og mer gulrot. Det vil si at vi ønsker å gå bort fra krav, sanksjoner og overformynderi. Tillit er viktig. En ny velferdsmodell bør derfor bygges opp som en reell tillitsreform, der brukerne får større valgfrihet til å ta arbeid etter eget ønske og behov.

Positive, sektoroverskridende forhold må også løftes frem ved en helhetlig velferdsmodell. Forenklinger, effektivisering og en avbyråkratisering av NAV kan frigjøre viktige ressurser og personell til andre offentlige prioriteringer. En forenkling av vilkårsvurderinger for å avklare rett til offentlig inntektssikring, vil særlig minske presset på både fastlegeordningen og behandlingsapparatet i sin helhet.

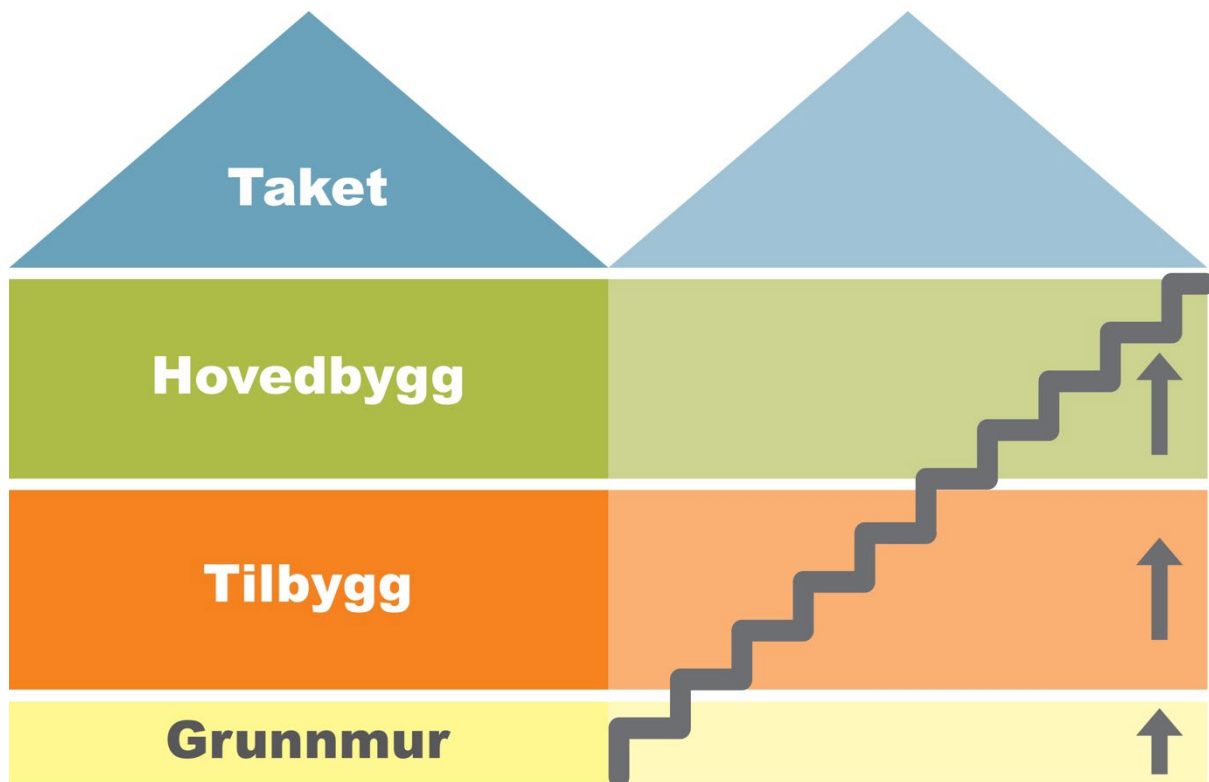
Garantiinntekt og påbyggingsmodellen

Vi skal gjennomgå den nye modellen i detalj, men her følger en kort oversikt over hovedelementene. Tanken er at denne korte oversikten vil gjøre det enklere å se hvordan modellen kan fungere, når nåsituasjonen beskrives gjennom første del av rapporten.

Garantiinntekt og påbyggingsmodellen er en radikal ny idé for en ny velferdsmodell. Dette er en hybridløsning som plukker elementer fra den universelle og vilkårsfrie borgerlønnen, men kombinerer en garantert minsteytelse med velferdstillegg til påbygging, og en samlet løsning for avkortning av alle inntekter og velferdsutbetalinger. Avkortningen vil forekomme gradvis opp mot en definert maksinntekt hvor man tenker at folk bør være selvforsørget.

I motsetning til borgerlønn, vil ikke modellen utløse utbetalinger til alle landets borgere, men automatisk løfte opp inntektene til de som tjener lite. Tanken er at modellen kan bli mer treffsikker, og gi mer rettferdig omfordeling, enn dagens fragmenterte og uoversiktlige løsninger.

Skissen viser prinsippene for modellen.



Grunnmuren i modellen er det vi kaller Garantiinntekten. Oppå grunnmuren kan man bygge på med egeninntekt (hovedbygget) og standardiserte tilleggssytelser (tilbygget), men med svært forenklet vilkårsvurdering sammenliknet med dagens løsninger. Like hindringer for arbeid vil utløse lik utbetaling av ytelse, mens satsene kan justeres opp etter økende aldersgrupper. Ved økende alder vil også maksinntekt, eller inntektsgrensen (taket) for gradert avkortning løftes opp.

Lag 1 er grunnmuren. Hovedidéen går ut på å konstruere en velferdsløsning som starter med at Skatteetaten utløser automatisert forslag til første utbetaling av et konkret pengebeløp (garantiinntekt) til de som mangler inntekt, eller har egeninntekt under maksinntekt for sin aldersgruppe.

Lag 2 defineres som tilbygget i påbyggingsmodellen fordi man via fire trinnvise avklaringer kan få tilgang på ytterligere inntektssikring oppå garantiinntekten. Avklaring av rett på tilleggsutbetalinger kan foregå via et omfordelingsfond. Tilleggene gir utbetaling etter faste standardiserte satser basert på hvilken konkret kategori man faller inn under. Her vil enkle kriterier avklares først, knyttet til

livssituasjon og sosiale forhold, før helseavklaring kan gi rett på inntektssikring med de høyeste satsene.

Et sosialt tillegg vil ikke gi noe høyere pengebeløp, sammenliknet med tillegget som skal kompensere for symptomhelseplager. Uføretilleggene vil derimot befinne seg aller sist i avklaringsrekken, og her kan satsene differensieres etter påvist diagnose fra spesialisthelsetjenesten. Alvorlig sykdom, kroniske lidelser og åpenbare funksjonsnedsettelse vil få høyere satser til utbetaling.

Modellen vil sørge for en fast utbetaling i måneden, tilsvarende ordinær lønn, fremfor korte pengevedtak på sosialhjelp, eller utbetaling annenhver uke for de som sender meldekort, slik det fungerer i dag.

Lag 3 gir fleksibilitet til å jobbe. Egen inntekt kan enkelt bygges opp på garantiinntekt og eventuelt tillegg, og vi velger å kalle dette hovedbygget. En helt ny satsning med aktiviserende stønader og subsidiert arbeid vil også kunne bidra med ekstraintekt, ut over innvilget inntektssikring.

Lag 4 er avgrensningen. Her ligger topplokket, eller taket. All inntekt (lønn, aktiviserende stønader, forsørgerbidrag, kapitalinntekt, o.l.) avkorter gradvis utbetaling av garantiinntekt og tillegg opp mot maksinntekt (eller inntektsgrensen). Jo mer man tjener via egne inntekter, desto mer vil den gradvise reduksjonen av den offentlige inntektssikringen som ligger i bunnen bli.

Arbeidslinjen ivaretas ved at NAV kan stille krav og forvente arbeidsrettet deltakelse i lag 3, men først etter at minste inntektssikring er på plass i lag 1, og når avklarte jobbhindringer er kompensert for økonomisk med tillegg i lag 3.

Figuren viser hvordan virkningene av den nye modellen vil kunne bli:

Garantiinntekt (GI) + påbyggingsmodellen

- offentlige innsparinger
- omdisponering av offentlig ansatte

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Kommunal- og statlig avbyråkratisering - Færre støtteordninger til særbehov - Mindre utbetaling i sykepenges - Kortere periode på dagpenger (?) - Bedre mobilitet i arbeidsmarkedet - Økte skatteinntekter / flere i jobb - Redusert trygdeeksport - Økt logal integrering av flyktninger | <ul style="list-style-type: none"> - Mindre trøkk hos fastlegene - Redusert behandlingsskø i helsevesenet - Vanskelig å svindle med ytelses - Færre feilutbetalinger - Få saker til Trygderetten - Nedskalering av Lånekassen - Bedre personvern og IT-sikkerhet - osv. osv. |
|--|--|

Rapportens struktur

Rapporten er delt opp i tre hoveddeler. Den første delen beskriver nåsituasjonen i NAV. Første kapittel handler om NAVs struktur og kompleksitet. Her kommer det tydelig frem at etaten fremstår som fragmentert og lite helhetlig i møte med brukerne. Det neste kapittelet ser på hvordan digitaliseringen påvirker velferdssystemet, og hvordan mange rettighetsbaserte lover og regler utfordrer hvordan velferdssystemet fungerer.

Del to handler om strukturelle utviklingstrekk og samfunnsutfordringer. Kapitlene viser hvilke problemer som oppstår med dagens velferdsløsninger. Først kommer et kapittel om det moderne arbeidslivet og de kravene dette stiller, deretter følger det et kapittel om ungt utenforskap. Så følger kapitler om hvilke typer ytelser NAV forvalter i dag, først om hvordan dagens ordninger ikke oppmuntrer til arbeid, og deretter om prosessene i NAV for å få ytelser, med veien fra første sykemelding til varig uføretrygd. Sosialhjelpen, som det siste sikkerhetsnett, er omfattende, og beskrives i et eget kapittel.

Den siste delen av rapporten presenterer den nye modellen og hvordan denne antas å kunne bidra til å løse dagens utfordringer. Det første kapittelet i denne delen presenterer den nye modellen i detalj. Deretter ser vi på hvordan hvert enkelt problemområde vi presenterte i del to, kan finne en bedre løsning med den nye velferdsmodellen. Så følger et kapittel som ser på hvordan NAV kan effektiviseres og forenkles. Her inkluderer vi også tanker om adferdsøkonomi og hvordan ny teknologi kan underbygge den nye modellen.

Det avsluttende kapittelet oppsummerer hvordan disse endringene kan prøves ut og innføres gradvis. Vi erkjenner at de nye idéene vi har til hvordan NAV og velferdsytelsene våre kan forbedres, vil innebære omfattende endring av mange nåværende løsninger. Vi tror likevel at det vil være mulig å innføre en rekke endringer ganske raskt, mens andre vil måtte prøves ut før det iverksettes for fullt. Vi understreker også at dersom en slik modell skal fungere, vil det være nødvendig å ha helheten i bakhodet, hele veien gjennom en endringsprosess. Det er helheten i modellen som vil gi resultater.

DEL 1: NAV OG DAGENS VELFERDSSYSTEM

Kapittel 2

Manglende helhet og kompleks saksbehandling

Innledning

Dette kapittelet belyser hvordan dagens NAV-system er bygget opp, og hvordan kompleksiteten i organiseringen kan føre til utfordringer, både for brukerne og for beslutningstakerne. NAV har ansvaret for både statlige og kommunale velferdsytelser, men organiseringen med to styringslinjer – en statlig og en kommunal – fører til splittede ansvarsområder og mangel på helhet i tjenestetilbudet. Denne todelingen skaper utfordringer i både saksbehandling og koordinering av ytelsene, og medfører ofte at brukerne får en uoversiktlig og fragmentert opplevelse av systemet.

Kapittelet beskriver hvordan NAV håndterer ulike typer velferdsytelser, og viser hvordan forvaltningens komplekse struktur og manglende samordning fører til ineffektivitet. Det pekes også på hvordan økonomiske innstramminger på ett område kan ha uforutsette konsekvenser for andre deler av systemet, og på den manglende helhetlige oversikten som utfordrer fattigdomsbekjempelse og sosial trygghet.

Videre diskuteres ulike forslag som er kommet til forbedringer av systemet, inkludert muligheten for å samle NAV til én enhet for å unngå motstridende økonomiske interesser og bedre utnytte offentlige ressurser. Kritikken mot NAVs organisering og saksbehandling peker på behovet for å forenkle og bedre samordne tjenestene for å kunne møte brukernes behov mer effektivt.

NAV har ansvaret for organisering og finansiering av landets trygdeytelser, sosialtjenesten og de arbeidsrettede tiltakene. Forkortningen NAV stammer opprinnelig fra Rattsø-utvalgets utredning fra 2004, som lanserte en *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, som la grunnlaget for NAV-reformen. Reformen skulle sørge for samordning av den statlige trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten. Målet var å sørge for at velferdsytelsene ble strukturert slik at de som trengte hjelp skulle få det, samtidig som at ytelsene også skulle oppmuntre til arbeidsdeltakelse.¹

For å ta stilling til hvorvidt det er behov for nok en reform i det norske velferdssystemet, trenger vi først en utfyllende oversikt over systemet. I dette kapittelet skal vi derfor se nærmere på hvordan NAV har utviklet seg, og hvordan etaten fungerer i dag.

Vi skal se på en-dør-inn-tankegangen i NAV, de store brukerporteføljene og alle ytelsene som finnes i NAV. Vi ser spesielt på 11 mye brukte ytelser, og viser hvordan ytelsene og regelverkene er innrettet med tanke på størrelsesberegning, avkortning, varighet, samordning med inntekt, beskatning og barnetillegg.

Om vi ikke har oversikt, vil vi heller ikke nå målet om fattigdomsbekjempelse og et fungerende sikkerhetsnett for alle borgere. Ofte vil en satsing eller innstramming ett sted i systemet utløse ikke-intenderte effekter et annet sted i systemet.

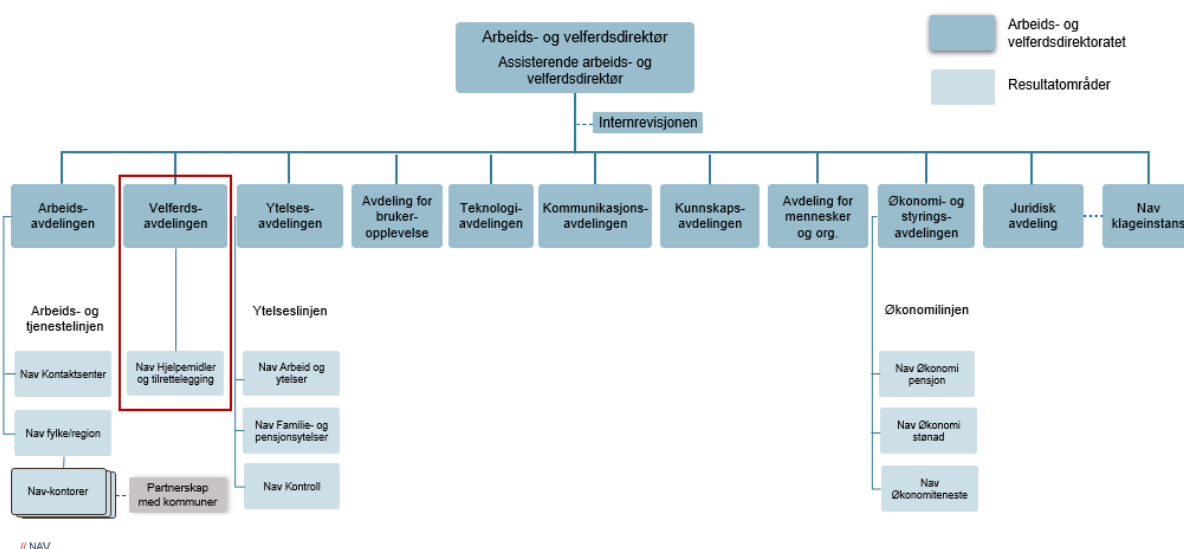
Målet om helhetlig tenkning utfordres når den statlige og den kommunale delen av NAV har ulike målsettinger. Sosialtjenesten sitter ofte igjen med svarteper ved å sørge for nødhjelp og supplerende inntektssikring når andre ytelser strammes inn. I tillegg skjuler adskilte budsjetter og statistikker fattigdomsfeller som ofte rammer brukerne, men som også går ut over beslutningstakerne, som ikke får den oversikten de trenger for å målrette politiske satsinger.

Partnerskapsmodellen – NAVs organisering

Visjonen bak sammenslåingen av de tre offentlige etatene var å tilby brukerne av systemet en-dør-inn til velferdsetatens samlede tjenestetilbud. Alle oppgavene knyttet til brukerkontakten skulle håndteres av de lokale NAV-kontorene, nå som en statlig og kommunal førstelinjetjeneste. Sammen skulle denne samlokaliseringen sikre forvaltning og oppfølging av alle de lovfestede brukerrettighetene i NAV. I etterkant har ikke todelingen fremstått like overbevisende som en samlet enhet, spesielt ikke overfor brukerne av velferdssystemet, som har behov for både statlige og kommunale tjenester.

Oversikten viser hvordan NAV er organisert i 2025. De brukernære tjenestene ligger helt nederst i venstre hjørnet av organisasjonen, hvor den statlige oppfølgingen befinner seg i NAV-kontoret, og deres kollegaer i sosialtjenesten utgjør Partnerskap med kommuner.

Besluttet organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet



Arbeids- og velferdsdirektoratet (1 400 årsverk) er organisert under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og er i dag blant de største offentlige myndighetsorganene, målt i antall ansatte og budsjett som forvaltes. Arbeids- og velferdsetaten (14 000 årsverk), som ligger under direktoratet, består av statlige ansatte. I 2025 legger NAV beslag på 24 451 offentlige ansatte, rundt 15 500 statlige ansatte og 7 700 i kommunene, fordelt på 257 NAV-kontorer og 12 fylkesenheter.

NAV i seg selv koster nå 15 milliarder kroner å drifte, bare på statlig side, uten at kommunenes kostnader til administrasjon og utbetaling av sosiale velferdstjenester er inkludert.² Det fattes opp til 4 millioner vedtak i NAV hvert år, og saksbehandlingstidene øker.

Partnerskapsmodellen, eller «partnerskapsavtalen», forplikter stat og kommune i et felles NAV-samarbeid som leverandør av landets velferdstjenester. I forbindelse med avtalen ble det formulert en veileder til samarbeidet, og denne skulle sikre at alle NAV-kontorene forpliktet seg til å forvalte både statlige og kommunale lovverk i et lokalt fellesskap. Avtalen ga deretter føringer for et todelt eierskap og to adskilte styringslinjer på lokalkontorene, samtidig som at brukerne av systemet skulle få oppleve et helhetlig tjenestetilbud med eiere som tok et felles ansvar for oppfølgingen og ytelsesforvaltningen.³

I dag er det en stor overvekt av ansatte i den statlige delen av NAV, mens lokalkontorene som regel har en mer jevnt fordelt bemanning, med kommunalt og statlige ansatte.

Siden NAVs lokale kontorer er organisert med to eiere, opererer ledelsen med to finansieringskilder og budsjetter som ikke er samkjørte til en helhet. Ansettelsesrutiner og arbeidsavtaler er adskilte. Ytelsene som forvaltes er stykket opp og forholder seg til enten kommunale eller statlige regelverk, med tilhørende adskilt forvaltning, oppfølging og klageordninger. Det opereres dessuten med adskilte datasystemer og taushetsplikt mellom fagområdene, til tross for at brukerne av systemet ofte har behov for helhetlige tjenester, både fra statlig og kommunal side.

Den todelte organiseringen legger utilsiktede hindringer i veien for helhetstilbudet, noe som kan gå ut over brukerne. Partnerskapsmodellen er derfor stadig gjenstand for kritikk. Kritikken er særlig knyttet til at det tverrfaglige samarbeidet utfordres av motstridende økonomiske interesser.⁴

Saksbehandling i NAV

Den statlige delen av NAV behandler over fire millioner ytelsessøknader årlig. Mange av ytelsene er typiske folketrygdytelser, som sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Enkelte av NAVs ytelser innebærer mindre utbetalinger koblet til enkelthendelser, mens folketrygdytelser, som alderspensjon, uføretrygd eller sykepenger, kan utgjøre store overføringer fordelt over måneder og år. Disse utgjør derfor store budsjettposter. En tredjedel av det norske statsbudsjettet går til pengeoverføringer til den norske befolkningen via folketrygden.⁵ Hvis vi deler samlede utbetalinger fra NAV på Norges befolkning, mottok hver innbygger i Norge i snitt nesten 104 000 kroner fra NAV i statlige overføringer i 2023.⁶ Samlet sett utgjør folketrygdens tre helseytelser (sykepenger, AAP og uføretrygd) om lag en tredjedel av de totale trygdeytelsene, mens alderspensjon utgjorde om lag 45 prosent.⁷

Frem mot 2032 er det forventet at folketrygdens utgifter vil øke. I tillegg antas det at flere vil ta ut tidlig alderspensjon fra 2025, fordi AFP-ordningen i offentlig sektor er under omlegging.

Saksbehandlingstidene for alle søknader har gått opp siden 2018. I løpet av 2023 opplevde også sosialtjenesten en stor økning av antall sosialhjelpsmottakere. Antallet steg med 16,4 prosent, mens utbetalingene steg med 32 prosent. Nærmere 152 700 personer mottok sosialhjelp i 2023. Dette var en økning på ca. 21 500 personer sammenliknet med 2022.⁸ Høsten 2024 er det seks ukers ventetid på søknader om sykepenge, og 12 uker på klagesaker. Klagesakene har fire måneder lokal behandlingstid. Deretter tar det fem måneder i klageinstansen og ytterligere fem måneders ventetid på ankesaker (dvs. før en klagesak kan tas til Trygderetten).⁹

Kommunale overføringer inngår ikke i NAVs statistikk. Dermed er det en kompleks sak å skulle analysere 356 ulike kommuners utbetalinger av ytelser til enkeltindivider. I tillegg har sammenslåing og oppsplitting av kommuner ført til utfordringer for budsjettering og rapportering.¹⁰ Slik sett er det ikke mulig å sammenstille statlige og kommunale overføringer til enkeltindivider på et nasjonalt nivå. Det er kun kommunene som har oversikt over hvor mye enkeltpersoner får utbetalt av statlige og kommunale overføringer til sammen.¹¹ I 2024 ble det utbetalt nesten 12 mrd. kroner i sosialhjelp ifølge tall fra KOSTRA.¹²

Kommuneloven gir kommunene stor grad av selvstyre, med stor handlefrihet knyttet til hvordan deres frie midler skal fordeles, hvilke satsinger kommunene ønsker seg, og hvordan tjenestene organiseres.¹³ Både omfanget, kvaliteten og innholdet i tjenestene varierer. Handlefriheten påvirker også hvordan de lokale NAV-kontorene er organisert. I noen kommuner inngår rusoppfølging, barneverntiltak og flyktningtjenesten (ansvarlig for introduksjonsprogrammet) som integrert del av sosialtjenesten i NAV, mens andre skiller ut disse, og plasserer dem utenfor NAV-kontoret. Den mest omfattende kommunale ytelsen er sosialhjelp. Den kommunale sosialtjenesten inngår ikke i oversikten fra NAV sentralt. Kommunene oppgir i stedet ulik svartid på NAV.no, og lover svar innen rimelig tid. Lokale veiledere pålegges ansvar for å prioritere, slik at søknader om nødhjelp skal få raskt svar.¹⁴

Lokale forhold varierer. De 356 kommunene i Norge har kun egne statistikker for hvor mange pengevedtak som fattes av sosialtjenesten ved deres NAV-kontor. Det er grunn til å anta at det fattes svært mange vedtak, siden sosialhjelp er ment å være midlertidig. Det kreves langt mer utdypende dokumentasjon om personlig økonomi for å søke sosialhjelp, sammenliknet med søknad om statlige ytelser. Eksempelvis kan det søkes om nødhjelp av NAV, hvor svarfristen er kort, og hvor stønadslengden (lengden utbetalingen skal vare) bør holdes innenfor maksimalt tre dager. Ved søknader om å få dekket utgifter til livsopphold, kan NAV skjønnsvurdere utbetaling i lengre perioder, men helst innenfor en måned og maksimalt tre måneder (eksempelvis i sommerferien, da kontoret har lavere bemanning). Statsforvalteren kontrollerer at kontorene holder seg til loven, og hvis kontoret fatter for mange vedtak og periodene som innvilges er for lange, vil de bli minnet om at økonomisk sosialhjelp skal vurderes for så korte perioder som mulig.¹⁵

Når en bruker søker jevnlig om forlenget sosialhjelp, må brukeren stadig få behovet sitt vurdert, hvilket innebærer hyppig kontakt med NAV for å få innvilget utbetaling. Økt pågang i den kommunale delen av NAV innebærer et stort press på sosialveilederne.

En pengeoverføring fra sosialtjenesten skal ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpen. Videre skal pengene som utbetales dekke konkrete utgifter til livsopphold etter dokumenterte faktiske behov. De siste årene har det også kommet til flere utradisjonelle brukergrupper, som tidvis har fått utbetalt sosialhjelp til å dekke sine utgifter. I dyrtiden som oppstod etter pandemien, med flyktningstrøm og krig i Europa, energikrise, renteøkninger og økende inflasjon, har flere opplevd at økonomien ikke strekker til. Spesielt mottakere av trygdeytelsene AAP, uføretrygd og dagpenger har mottatt økte kommunale overføringer, som sosialhjelp, som supplement til trygd, da særlig utenlandskfødte mottakere.¹⁶

Kommunene kan også utbetale kvalifiseringsstønad som erstatning for livsoppholdsytelse for deltakere i kvalifiseringsprogrammet (KVP).

Bostøttesøknadene behandles også av kommunene på veggen av Husbanken. I 2024 utbetalte Husbanken totalt 5,2 milliarder kroner i bostøtte. Dette bidro til å hjelpe 152 700 husholdninger med å dekke sine bostøtteutgifter.¹⁷ Kommunene forvalter også utbetaling av introduksjonsstønad på vegne av staten. I 2023 var det nærmere 32 000 deltakere i Introduksjonsprogrammet via flyktningetjenesten i kommunene.¹⁸

I 2023 ble det utbetalt nærmere 12 000 kroner i måneden til hver mottaker i sosialhjelp.¹⁹ Det har ikke vært mulig å finne samlet utbetaling av introduksjonsstønad. I 2023 ble det utbetalt 3,6 milliarder kroner i bostøtte i kommunene via Husbanken. I tillegg delte man ut startlån med lave renter og gunstige nedbetalingsordninger for sosialt sårbare grupper på 98,7 milliarder kroner samme år.²⁰

100 velferdsytelser i NAV

Det er omtrent 100 velferdsytelser eller pengestøtteordninger som forvaltes av NAV.²¹ Disse kan kategoriseres i tre grupper:

- Kompensasjon for bortfall av egen inntekt
- Kompensasjon for konkrete utgifter
- Kompensasjon for konkrete utgifter knyttet til hjelpemidler

Oversikten under viser 100 ulike velferdsytelser som forvaltes av NAV. Dette er ytelser som det må søkes om, der NAV må vurdere om vilkårene er oppfylt før disse innvilges.²²

11 av ytelsene er markert spesielt i tabellen, fordi de vil bli påvirket av den nye velferdsmodellen. En gjennomgang av dette kommer i kapittel 9. Her har vi foreløpig bare markert hvilke ytelser som vil bli berørt. Røde ytelser (åtte stykker) vil bortfalle og erstattes i en ny modell, mens blå ytelser (tre stykker) vil bli berørt ved endret regelverk.

- På venstre side av tabellen finnes ytelser som skal kompensere for bortfall av eller redusert egeninntekt, og som tilfaller bruker etter søknad og vilkårsvurdering. Her finnes en stor andel statlige velferdsytelser, i hovedsak godt kjente folketrygdytelser som eksempelvis dagpenger, sykepenger og alderspensjon.
- I midten finnes ytelsene som skal dekke konkrete utgifter knyttet til å forsørge barn, ekstraavgifter knyttet til pleie og omsorg, kompetanseheving ved arbeidsledighet, begravelse etter dødsfall, med mer. Siden økonomisk sosialhjelp i prinsippet anses for å være en midlertidig ytelse som skal dekke utgifter til livsopphold, plasseres den litt særegne stønaden under kategorien kompensasjon for konkrete utgifter. Dette til tross for at mange får hele sitt livsopphold dekket av sosialhjelp over mange år på grunn av manglende lønnsinntekt. I midten oppføres også bostøtteordningene som finansieres av Husbanken.
- På høyre side finnes et større antall pengestøtteordninger som forvaltes av NAVs Hjelpemiddelsentral. Støtteordningene går også til å dekke utgifter, men til særbehov som oppstår ved aldring, sykdom og funksjonsnedsettelse.

Kompensasjon for bortfall av egeninntekt	Kompensasjon for konkrete utgifter	Hjelpemidler/Kompensasjon for konkrete utgifter
Alderspensjon	Barnebidrag	Ansiktsprotese
Arbeidsavklaringspenger (AAP)	Barnetrygd	Arm og beinprotese
Barnepensjon	Bidragforskudd	Automatikk og styring bolig
Dagpenger	Bidrag til særskilte utgifter	Bevegelseshjelpemidler
Ektefellebidrag	Forhøyet hjelpestønad	Briller/linse støtte synshemmede
Engangsstønad	Gravferdsstønad	Brystprotese
Foreldrepenger	Grunnmønster og søm av klær	Forstørrelses-hjelpemidler
Gjenlevende pensjon	Grunnstønad	Ganghjelpemidler
Hjelpestønad	Oppfostringsbidrag	Hev og senk kjøkkenløsning
Kontantstøtte	Opplæringspenger	Hjelpemidler mobilitet/orienter
Menerstatning yrkesskade	Reisetilskudd	Hjelpemidler for punktskrift
Minstepensjon/garantipensjon	Reiseutgifter	Hjelpemidler lyd og tale
Overgangsstønad aleneforelder	Stønad barn aleneforsørger	Hjelpemidler bad
Overgangsstønad gjenlevende	Stønad barn gjenlevende	Høreapparat
Pleiepenger utviklingshemmet	Stønad skolepenger alene	Idrett og funksjon aktiviteter
Pleiepenger sykt barn	Stønad skolepenger gjenlevende	Irislinse
Pleiepenger livets slutt	Stønad båretransport	Kalender/ planleggingssystemer
Supplerende stønad flyktning over 67 år	Støtte folkehøyskole	Kommunikasjonshjelpemidler
Supplerende stønad flyktning kort botid	Tilleggsstønader aleneforsørger	Lese- og skrive-hjelpemidler
Svangerskapsenger	Tilleggsstønader gjenlevende	Lydtjefningsanlegg
Sykepenger	Utvidet barnetrygd	Lytte-hjelpemidler telefon
Tiltakspenger		Lytte-hjelpemidler TV/radio
Uføretrygd		Løfteplattform
Yrkesskade		Ortopediske sko

		Ortoser
		Parykk
		Personløftere
		Posisjoneringsputer
		Programvare kommunikasjonsmaterieil
		Programvare lese skrive støtte
		Ramper
		Rullestol/ scooter
		Seksualtekniske hjelpemidler
		Seng/madrass/forflytning
		Spesialbelysning
		Ståstativ
		Stemme forsterker
		Stol/ bord
		Stol med oppreisnings funksjon
		Støypopper
		Sykkel
		Taleflythjelpemiddel
		Teleslynge
		Tidsnedteller
		Tilbehør høreapparat
		Tilpasningskurs syn/hørsel
KOMMUNAL NAV-FORVALTNING:	KOMMUNAL NAV-FORVALTNING:	Tilskudd apper og programvare
Kvalifiseringsstønad	Økonomisk sosialhjelp	Tinnitus maskerer
	Midlertidig bolig	Trappe-/heisstøtte
	Kommunal bolig	Trening, stimulering
	Husbanken: Bostøtte	Trykkende kommunikasjons hjelpemidler
IMDI: Introduksjonsstønad	Husbanken: Startlån/etablering	Trykksår-forebyggende sitteputer

I oversikten er tilskudd fra NAV til arbeidsmarkeds satsinger utelatt. Det gjelder arbeidsrettede tiltak, midler til kompetanseheving, AMO-kurs, samt tilskudd fra NAV til arbeidsgivere, som midlertidig lønnstilskudd, varig lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid (VTO / VTA).

Utenom folketrygdens alderspensjon finnes dessuten AFP-ordninger via Statens pensjonskasse for de som arbeider i offentlig sektor og er tilknyttet Statens pensjonskasse, og pensjonsforsikringsavtaler i privat sektor. Disse ordningene forvaltes utenfor NAV-systemet, men utbetalingene derfra samordnes likevel med NAV-ytelser som man har fått innvilget via folketrygden.

Et lappeteppe: manglende oversikt for brukerne, NAV og for myndighetene

Det nåværende velferdssystemet, med 100 statlige og kommunale ytelser som kan kombineres på forskjellige måter, fremstår som et lappeteppe. Finansieringen er sprikende og må tilpasses via flere budsjetter og tilskuddsordninger. Jo flere nye målgrupper og satsinger som kommer til i NAV, desto vanskeligere blir det å forutse konsekvensene et annet sted. Politiske satsinger kan lanseres som lapper for å bøte på velferdshull, men lappene blir sjelden fordelt etter en helhetlig tankegang og planmessighet.

I tillegg er det vanskelig å vurdere den totale verdien av de forskjellige velferdsutbetalingene som utbetales til enkeltpersoner i Norge. Enkelte mottar en eller flere skattefrie overføringer, som til sammen utgjør store summer.²³ Noen av dem har dessuten barnetillegg som automatisk er innbakt i utbetalingene. Etter pålegg fra Barneombudet og Helsetilsynet, og som følge av flere saker som har vært behandlet av Statsforvalteren, har NAV også blitt pålagt å være mer proaktive i møte med familiene i velferdssystemet.²⁴

På 1990-tallet beskrev spesialist i arbeidsmedisin, Ebba Wergeland, hvordan samfunnsproblemer ikke nødvendigvis løses med satsinger, insentiver og velferdskutt, fordi endringer i én del av velferdssystemet kan utløse uforutsette utfall i den andre enden. Forflytningsfenomenet omtalte hun som Pølsemodellen.²⁵ Hun koblet arbeidsmarkedet opp mot rettigheter i trygdesystemet og la vekt på at dersom arbeid ble for krevende, ville det være åpenbart at man søkte seg mot en offentlig stønad og at mange ville ende opp med å flytte rundt mellom statlige og kommunale budsjetter. Eksempelvis mente hun at en utvidet arbeidsgiverperiode på sykepenger ville ha den konsekvens at arbeidsgivere ville sile ut de med dårlig helse. Vi diskuterer det samme dilemmaet i dagens debatt om sykkelønsordningen.

Politikere som ønsker å fremstå som handlekraftige, varsler gjerne innstramminger med ambisjoner om å lede mottakere bort fra trygd og over i lønnet arbeid. Antall mottakere av AAP (arbeidsavklaringspenger) skal eksempelvis ha sunket noe i enkelte aldersgrupper de siste årene, mens samlet økning knyttes blant annet til at flere unge mottar ytelsen. Forskning fra OsloMet sier at flere unge starter i et AAP-løp på grunn av regelverksendringer, et arbeidsliv i endring, og tendens til medikalisering av ungdomsproblemer. Samtidig mottar færre ungdommer sykepenger, fordi de mangler tilknytning til arbeidslivet når de søker, og dermed mangler opparbeidede rettigheter. Samlet antall unge på helseytelser anses for å være uendret på grunn av forflytning fra sykepengerettigheter til AAP.²⁶ Et annet eksempel på forflytning fra en velferdsytelse til en annen er knyttet til innstramming i varighetsbegrensningen for AAP-regelverket i 2018. Det medførte en betydelig økning i antall sosialhjelpsmottakere.

Forskergruppen har pekt på flere forhold som demonstrerer forflytningsfenomenet som tidligere har vært omtalt nettopp med Pølsemodellen. De har samlet kunnskap fra et bredt spekter av utredninger knyttet til helseytelsen AAP, og ser klare koblinger mellom ytelsene i velferdssystemet som fører til at endringer for én ytelse påvirker tilgang og bruk av andre ytelser. Blant annet pekes det på at konjunkturer i arbeidsmarkedet påvirker mottak av helseytelser. Perioder med nedgangstider og arbeidsledighet fører til flere mottakere av helseytelse, som en form for skult arbeidsledighet.

Forskerne har også avdekket markant overgang fra KVP til AAP, og påpeker viktigheten av å se hver NAV-ytelse i sammenheng med andre.

Kommunale utgifter kan også forflytte seg internt i sosialtjenestens eget regnskap. Flere ansatte ved NAV-kontorer har uttalt seg kritisk om den merbelastningen sosialtjenesten har opplevd siden 2022 med den høye tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina.²⁷ Integreringstilskuddene ser ikke ut til å dekke de kostnadene integreringen medfører.

Det kan se ut til at sosialtjenesten ofte blir sittende igjen med svarteper når innstramminger skal foretas andre steder. Dersom man stiller krav og sanksjonerer med stans av utbetaling av en ytelse, kan det i prinsippet medføre at sosialtjenesten må dekke opp tapet og dekke utgifter tilsvarende det sanksjonerte pengebeløpet. Hvis samlet inntekt faller under et forsvarlig nivå, og ikke lenger dekker nødvendige utgifter til brukers livsopphold, er NAV forpliktet til å bidra med supplerende sosialhjelp.

Spørsmålet er: Hvordan har vi kommet dit at stadig flere oppsøker den kommunale delen av NAV for å få sine utgifter dekket av kortvarige velferdsutbetalinger? Og er gjentakende mottak av sosialhjelp en verdig måte å sørge for langvarig inntektssikring av mennesker som sliter i arbeidslivet?

Et siste moment er hva statistikkene egentlig sier om arbeidsdeltakelse og å være selvforsørget. Kan en anta at de som er oppført med arbeidstilknytning faktisk jobber? NAV-forskning fra 2023 viser at arbeidstakerregisteret overestimerer andelen i arbeid for dem med svak tilknytning til arbeidslivet. Datakilden er ingen pålitelig målestokk for arbeidstilknytning for brukere av velferdssystemet, når arbeidsgiver verken justerer eller avslutter jobbforhold som ikke er aktive.²⁸ Forskning har også vist at avvikene mellom hva som rapporteres i arbeidstakerregisteret og arbeidstimer som føres på meldekort, er betydelige. Langt færre er i selvforsørget jobb. Statistikkene kan med dette pynte på virkeligheten og gi inntrykk av at de som er oppført som arbeidende, i stor grad klarer seg med egen lønnsinntekt.

Ulike forslag til å forbedre NAV

Det skorter ikke på medieoppslag med kritikk av NAV og forslag til hvordan utfordringene skal løses. Forslagene spenner fra å samle NAV til å splitte NAV. Andre forslag kobles mot enkeltsatsinger som skal motvirke uheldige konsekvenser av rigide styringssystemer og ytelsesforvaltning, samt de store brukerporteføljene som veilederne sliter med å håndtere. Nedenfor følger en oversikt over noen av forslagene som er kommet.

Professor Lars Inge Terum ved OsloMet påpekte høsten 2020 i en kronikk i Aftenposten hvilke betydelige ressurser som har vært brukt på å håndtere alle utfordringene knyttet til partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. Han viste til et todelt NAV som fungerte dårlig i møte med brukerne av systemet, og at partnerskapsmodellen medførte mer ineffektiv bruk av offentlige ressurser, enn om midlene kom fra samme kasse. Bakgrunnen for problemene knyttes til kulturforskjeller blant ansatte, uklare ansvarsområder, og hierarkisk styring med resultatmål i staten. Til tross for at sosialhjelpen er kommunal, har lokale politikere liten eller ingen politisk innflytelse på det lovpålagte sosialhjelptilbudet. Terum mener at sosialhjelpen heller burde sees i sammenheng med AAP og uføretrygden, og hans sterke oppfordring er å samle NAV til ett NAV, og gjøre sosialtjenesten

statlig.²⁹ I en annen kronikk nevner Terum i tillegg at todelt styring gjør det umulig å plassere politisk ansvar, at det ikke gir noen mening å skille ytelsene, og til sist, at parallelle datasystemer, opptil femseks stykker, skaper merarbeid og vanskeliggjør integrasjon og oversikt.³⁰ Et sitat fra tidligere NAV-leder, Finn Arild Bystrøm, til Fagbladet i januar 2025 illustrerer dette:

Da jeg jobbet som NAV-leder, hadde jeg 14 ulike innbokser å forholde meg til hver dag. Det at NAV fortsatt opererer med to helt ulike systemer for kommunal og statlig side, skaper store problemer, både for brukerne og for de ansatte.

Bystrøm mener at man må slå sammen de to styringslinjene.³¹

Andre ønsker å splitte opp NAV og gjeninnføre tidligere oppstyking av ansvarsområdene (trygd/sosialhjelp/arbeidsformidling). Redaktør Snorre Valen i Trønderdebatt har pekt på at antallet ansatte i etaten stadig økte, og han har en manglende tiltro til at en samlet etat skal være i stand til å levere gode nok tjenester knyttet til både sosiale utfordringer, arbeidsledighet og pensjon.³² Valen peker på utfordringene som kan knyttes til gjentakende regelverk-skandaler i NAV, ansvarspulveriseringen og en manglende tillit til etaten, som begrunnelse for å gå tilbake på en oppstykket velferdsetat: «Problemet er at denne kjempestørrelsen også preges av en formynderisk kultur – jeg tror det er lettere å gjøre noe med dette hvis vi er tilbake der arbeidskontor er arbeidskontor, trygd er trygd, pensjon er pensjon, og så videre.»³³

Satsingen Arbeid med støtte byr på jobbspesialister til individuell oppfølging som i prinsippet overlapper arbeidet som utføres av jobbkonsulenter i de arbeidsrettede tiltakene. På denne måten utvider NAV virksomheten og inkluderer tjenester som tidligere har vært utført av eksterne tjenesteleverandører, på oppdrag fra NAV. Ikke alle er like begeistret for utviklingen. Internt i NAV har ansatte og tillitsvalgte i fagforeningene uttrykt misnøye ved at enkelte NAV-veiledere får utøve kvalitetsoppfølging av et fåtall brukere, mens andre får ansvaret for brannslukking i store oppfølgingsporteføljer med utstrakt bruk av upersonlig digital veiledning.

Kort oppsummering

NAV er komplekst og uoversiktlig. Dette gjelder både hvordan NAV er organisert og hvilke ytelser NAV har ansvar for å forvalte. Det er vanskelig å få en total oversikt over NAV, og det skaper problemer for styringen av NAV og for politikere som ikke får et bilde av helheten.

Når endringer iverksettes ett sted i NAV, får det ofte uforutsette konsekvenser for andre deler av NAV i det som ofte kalles «pølsemodellen». Det er uheldig, både for brukere av NAV og for NAV-ansatte.

Det er mange som ønsker å endre NAV. Vi har kort referert noen forslag som handler om å samle NAV eller splitte NAV i flere deler. Det handler også om endringer når det gjelder kvalitet og kvantitet i saksbehandlingen.

I det neste kapittelet skal vi gå nærmere inn på hvordan teknologi påvirker hvordan NAV fungerer og hva forsøk på effektivisering av NAV hittil har dreid seg om.

Kapittel 3

Digitalisering og effektivisering i møte med komplekse lover og regler

Innledning

I dette kapitlet undersøkes NAVs virksomhetsstrategi og de utfordringer etaten står overfor. NAV har lansert en ambisiøs plan for å forbedre tjenestene frem mot 2030, med tre hovedmål: å mobilisere arbeidskraft, å tilby enkel og forutsigbar saksbehandling, og å sikre at de som trenger hjelp, får den. Det legges særlig vekt på forenkling av regelverket, tilgjengeligere tjenester og økt digitalisering for å effektivisere prosessene.

NAV har også introdusert en strategi for å bruke kunstig intelligens (KI) som beslutningsstøtte for å forbedre saksbehandlingen og tilby mer proaktive tjenester til brukerne. Samtidig påpeker NAVs direktør, Hans Christian Holte, at etaten har vokst seg for stor og kompleks, noe som gjør det vanskelig å tilby helhetlige tjenester. Han understreker at digitalisering alene ikke vil løse alle utfordringene, og at det er et klart behov for et enklere og mer fleksibelt regelverk.

Kompleksiteten i NAV-systemet er en betydelig utfordring, spesielt de omfattende lovverkene som mange brukere oppfatter som uforståelige og uforutsigbare. Den todelte styringslinjen, der statlige og kommunale løsninger ikke er tilstrekkelig samordnet, hindrer effektivisering. Arbeidsrettet oppfølging taper terreng til fordel for inntektssikring ettersom levekostnadene øker. Samtidig fører lengre saksbehandlingstider til at brukerne bruker altfor lang tid i systemet før de får avklaring på sine rettigheter.

Digitalisering og automatisering øker kommunikasjonens kompleksitet, og de mest sårbare brukerne har utfordringer med å bruke systemet effektivt. Eksperter foreslår at NAV bør innføre egne koordinatorene for å hjelpe brukerne med å få oversikt og forstå systemet bedre, mens politikerne ser behovet for flere NAV-ombud.³⁴ Disse behovene reflekterer det faktum at velferdssystemet krever systemtolkere – personer som, i tillegg til veilederne, kan forklare de mange reglene og hjelpe brukerne med å navigere i systemet.

NAVs virksomhetsstrategi og omverdensanalyse

I forrige kapittel så vi at NAVs statlige og kommunale avdelinger kan føre til doble arbeidsprosesser når en bruker har oppfølging på både statlig og kommunal ytelse. Kartlegging, møterefater, dokumentasjon og planer legges i to adskilte journal- og saksbehandlingssystemer, og taushetsplikt

er til hinder for et åpent og formelt samarbeid til beste for brukere som sliter med sammensatte hjelpebehov.

I 2023 mente Riksrevisoren at det var på høy tid at alle særbehovene i offentlig sektor måtte vike. Han var tydelig på hvor uheldig det er at staten, fylkene og kommunene har mengder av forskjellige digitale løsninger, og viste til at man i Danmark har én felles digital strategi for staten, amtskommunene og kommunene. Det ble pekt på at det er hele 356 ulike digitale løsninger i de norske kommunene, mens Riksrevisoren etterlyste økt gjenbruk av data, og at de ulike etatene burde innordne seg under felles løsninger.³⁵

Sommeren 2022 lanserte NAV en ny og ambisiøs virksomhetsstrategi med en visjon for hvordan etaten skal se ut innen 2030. Tre hovedambisjoner har blitt offentliggjort. Den første handler om å mobilisere arbeidskraft, den andre handler om enkel og forutsigbar saksbehandling, og den siste handler om at de som trenger det mest, skal få hjelp.³⁶ I dette kapitlet vil punkt to være relevant, fordi det omhandler forenklet saksbehandling, mer forståelig regelverk og en mer pålitelig og tillitvekkende forvaltning av velferdssystemet.

NAVs ambisjoner for utvikling av egne tjenester går ut på å økende grad å digitalisere brukerkontakten, slik at personlige møter kombineres med digital kommunikasjon og flere automatiserte tjenester. KI antas i første rekke å kunne bidra med beslutningsstøtte til veilederne i NAV, men kan potensielt også gi brukerne av systemet mer proaktive tjenester, for eksempel ved at brukerne får forslag om å søke på en velferdsytelse. Samarbeid og samhandling med andre etater blir da essensielt, og deling av offentlige data blir viktig for å oppnå helhetlige tjenester. Ved å tilby felles plattformer for deling, vil også andre aktører kunne utvikle et utvidet spekter av tjenester til brukerne av velferdssystemet, som må sikre personvern og følge etiske retningslinjer. I NAVs omverdensanalyse 2023–2035 understrekes det at teknologiutviklingen vil kunne gi NAV store forbedringsmuligheter og evne til å forbedre og effektivisere dagens prosesser.³⁷

Hvordan ligger NAV så an for å oppnå disse ambisjonene? NAVs direktør, Hans Christian Holte, ble intervjuet av Altinget våren 2023 i forbindelse med lanseringene av omverdensanalysen. Han innrømmet da at NAV ikke har vært gode nok til å levere på samfunnsoppdraget. Han viste til at selve velferdsetaten har blitt for stor, slik at den ikke henger nok sammen. Det gjør at det er krevende å tilby helhetlige tjenester for de som trenger det mest. Han innrømmet at digitale tjenester i seg selv ikke ville være løsningen på alle etatens utfordringer. Han bekreftet også at systemet er blir for uoversiktlig, at regelverkene er for kompliserte og for vanskelige å forstå for mange.

Videre sa Holte: «Uten at det dreier seg om vond vilje fra myndighetene eller politikerne, er det en tendens til at rettighetsbaserte regelverk gror organisk til de blir ganske komplisert...Jeg ønsker meg et mer langsiktig arbeid, også på politisk nivå, som ser behovet for et enkelt og tydelig regelverk.»³⁸

Holte håpet at det ville bli mulig å tilby flere «push-tjenester» på sikt, slik at brukerne ikke behøver å søke selv. Han etterlyste også bedre fleksibilitet og en bedre mulighet for å raskere kunne tilpasse seg endringer.

Da OsloMet i 2024 oppsummerte forskningen knyttet til folketrygdytelsen AAP, ble utfordringer knyttet til komplekse regelverk, men også ineffektivitet, dobbeltarbeid og vilkårlig skjønnsbruk, bekreftet. Det pekes på at velferdssystemet bruker for mye tid og ressurser på brannslukking og må-

oppgaver, i tillegg til at etaten preges av motstridende målsettinger og håndtering av uklare rettigheter og plikter. OsloMet-forskernes oppsummering bekrefter Holtes analyse og behovet for forenklinger i regelverket for å gjøre velferdssystemet mer tilgjengelig og forståelig.³⁹

Lowverk og kompleksitet for NAVs ansatte

Foran viste vi en oversikt over 100 ytelser i NAV, både på statlig og kommunal side. Den statlige folketrygden rommer 26 kapitler, hovedsakelig med lovverk knyttet til velferdsytelser man kan søke om dersom man oppfyller vilkårene. I tillegg finnes tilhørende rundskriv og forskrifter som utdyper lovtekstene med ytterligere forklaringer. Lovverkene styrer vilkårsvurderingen når en bruker søker på en ytelse, i tillegg er de økonomiske insentivene også regulert etter lov. Lovverkene styrer i stor grad også selve brukeroppfølgingen i NAV. Og siden antall lovverk og regler er stort og omfattende, tar det lang tid for en nyutdannet veileder å komme seg skikkelig inn i alle grensesnittrutinene, og få en helhetlig forståelse for systemet. Dette parallelt med at mange veiledere i NAV har ansvar for store brukerporteføljer til oppfølging, mens byråkratene i forvaltningen skal håndtere store saksmengder i sin produksjon.

I dette avsnittet skal vi se på hvordan regler og kompleksitet påvirker arbeidsoppgavene som NAV skal utføre, og hvordan dette påvirker veiledere i NAV.

En kan gjerne si at det er et bredt spekter av kvalifikasjoner blant de lokalt ansatte på de mange NAV-kontorene i landet. Det finnes ingen egen fagutdanning for veiledere i NAV-systemet, så opplæring blir gitt ved ansettelse. Det etterspørres gjerne kvalifikasjoner tilsvarende bachelorgrad innen sosialt arbeid og pedagogikk, men også sosiologi, samfunnsfag, jus, helsefag og markedsarbeid er etterspurt når stillingsutlysninger legges ut. Personlige egenskaper er likevel viktigst for å kunne jobbe tett på sårbare brukere.⁴⁰

En veileder i NAV kan ha arbeidsoppgaver knyttet til forvaltning av flere lovverk, både på kommunal og statlig side. Et fåtall veiledere fritas helt fra forvaltningsoppgaver, og skal i stedet fokusere fullt og helt på tett og individuell brukeroppfølging, slik som jobbspesialistene i satsingen «Arbeid med støtte». Vanligst er det likevel at en veileder i NAV har ansvar for ett ytelsesområde av gangen, da med ansvar for både saksbehandling og arbeidsrettet oppfølging av egen brukerportefølje innenfor respektive lovverk. Eksempelvis må en veileder på helseytelsen AAP ha inngående kjennskap til folketrygdens kapittel 11 for å kunne saksbehandle på ytelsen, forvalte regelverket, og følge opp brukerne i henhold til lovverket. Rundskrivet, som utbroderer regelverkforståelsen, er på 109 sider. Fordi AAP-mottakerne ofte kommer fra sykepenges og avklares mot uføretrygd, er det fornuftig å ha en viss kjennskap til også disse kapitlene i lovverket og til lover som angår ulike deler av prosessen og brukeroppfølgingen.⁴¹ I tillegg bør NAV-veilederne holde seg orientert på nav.no, siden dette er nettkilden som brukerne, arbeidsgivere og NAVs samarbeidspartnere benytter seg av når de skal finne frem i systemet. Ikke sjelden har en AAP-veileder over 100 brukere inne i sin brukerportefølje til enhver tid, og disse skal avklares enten til jobb, uføretrygd, eller eventuelt til begge deler.⁴²

Den kommunale delen av NAV skal ha kjennskap til Lov om sosiale tjenester⁴³, rundskriv og en skriftlig oppdatert veileder⁴⁴, samt innsikt i Statsforvalterens tilsyns- og kontrollarbeid.⁴⁵ Mye av arbeidet som utføres av sosialtjenesten handler om tidkrevende kartlegging av brukers økonomiske situasjon og utbetaling av stønader, så jobbveiledning utgjør ofte en mindre del av rådgivnings- og veiledningstjenesten.

Veiledere på statlig side har tradisjonelt ikke gått dypt inn i brukernes privatøkonomi, fordi NAV Arbeid og ytelse tar hånd om utmåling av alle folketrygdytelsene. Fremover skal derimot alle veiledere i NAV bli mer proaktive for å sikre at brukerne med forsørgeransvar har tilstrekkelig penger til å dekke barnas økonomiske behov. Tidligere barneombud har derfor pålagt alle lokale veiledere å sette seg inn i Grunnloven og FNs Barnekonvensjon for sikring av barns rettigheter, også når det kommer til hvilke aktivitetsplaner som legges for deres foreldre.⁴⁶

I forbindelse med opplæring av ansatte er det intranettet Navet man benytter for å orientere seg. Som støtteverktøy til lovverk og rundskrivene finnes grensesnittrutiner, og Navet kan sees på som en digital kompetanseplattform for de ansatte. Dette er NAV-veiledernes håndbok for hvordan lovverk og rundskriv skal brukes i møte med brukerne. Det er med andre ord et stort omfang av instruksjoner, tips og vink for oppfølgingsarbeidet. Direktoratet legger kontinuerlig ut oppdateringer om lovendringer, nye rutiner og satsinger, omorganisering, politiske føringer og standarder til etterlevelse som ansatte forventes å tilegne seg til enhver tid.

Den detaljerte gjennomgang som nå følger, er tatt med som et eksempel på hvor detaljert og komplekst NAV er, og hvor stort omfanget er av ulike retningslinjer og rutiner.

På NAVet finnes også NAVs egen digitale veileder for arbeidsrettet oppfølging. Veiledningen tar utgangspunkt i første henvendelse hos NAV, og hvordan man kan løse brukerne igjennom tjenestereisen fra behovsvurdering til jobbmaal eller eventuell avklaring til annen velferdsytelse i enden.

Temaer kan eksempelvis være knyttet til hvordan man opptreer overfor nye brukere, hvordan man hjelper de som ikke klarer å registrere seg på NAV.no, veiledning av de med EØS-bakgrunn, osv. Det finnes råd for hvordan man bør veilede på ytelsesrettigheter, hvordan man kartlegger behov og vurderer jobbmuligheter, og hvordan arbeidsevne vurderes, og hvordan man formulerer oppfølgingsvedtak (i løpet av 2025 har 14a-vedtaket blitt slått sammen med arbeidsevnevurderingen). Her ligger informasjon om hvordan brukermøter kan planlegges, forberedes og gjennomføres, samt hvordan man skriver referat. Det finnes instruksjoner for hvordan man tar imot sykemelding, tips om hva som kan gjøres med tilrettelegging på jobb, hvordan dialogmøtene skal gjennomføres, og hva som skjer i de forskjellige fasene i sykefraværet. Her finnes oversikt over tiltak og virkemidler, og rutiner for innsøking, samt rutiner som presiserer hva aktivitetskravet innebærer, bare for å nevne noe.

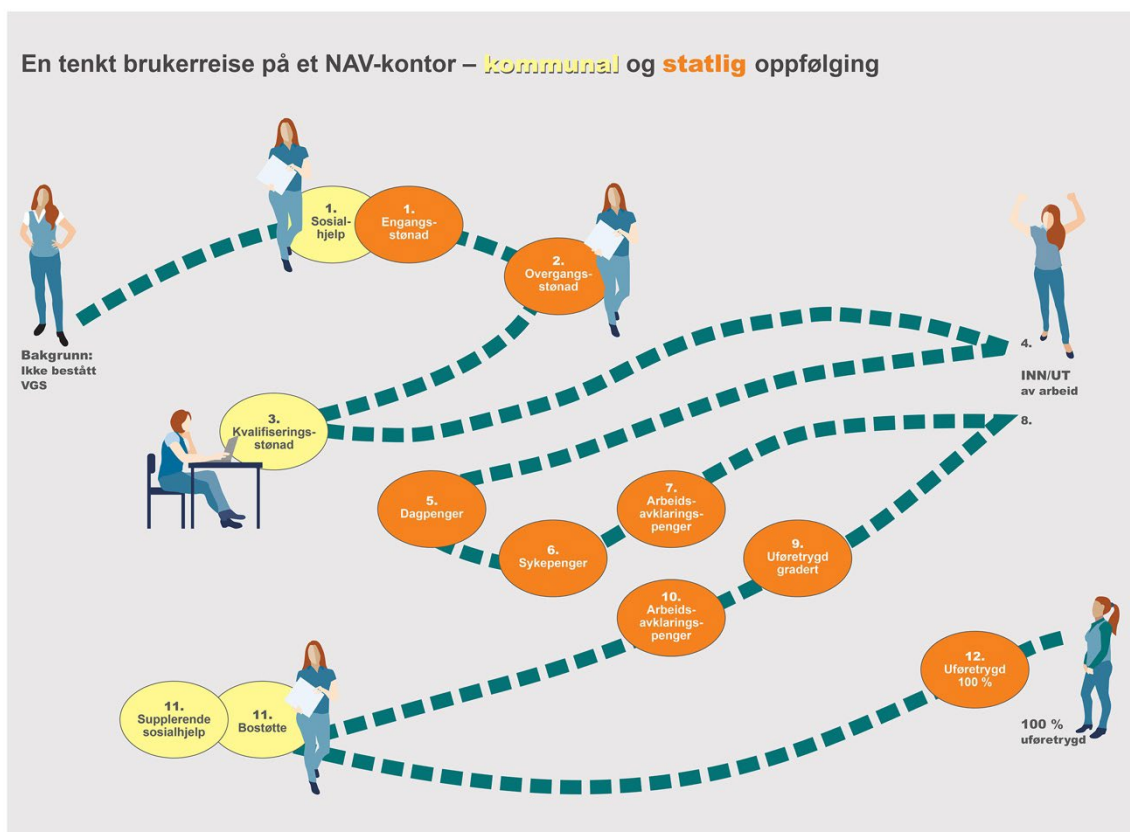
Fremover arbeides det med å sikre standardiserte rutiner for å operasjonalisere pliktene som følger rundskrivet i forvaltningsloven, og definere hvilke krav NAV kan stille til hvordan medisinsk utredning kan gjennomføres, samt hvordan forelegge kravene overfor bruker og samarbeidspartnerne.

Både myndigheter og NAV-ledelsen oppfordrer folk som trenger penger til å komme til NAV, og presset på sosialtjenesten øker.⁴⁷ Samtidig skal også alle veiledere i NAV bli mer proaktive for å sikre at brukerne med forsørgeransvar har tilstrekkelig penger til å dekke barnas økonomiske behov.⁴⁸ Inntektssikring og systemhåndtering går da gjerne på bekostning av arbeidsformidling. Jobbveiledning trekkes i stedet i større grad ut av veilederrollen og over til et ekstra lag med ansatte på NAV-kontorene (jobbspesialistene i Arbeid med støtte) som utfører tilsvarende arbeidsoppgaver som veilederne i de eksterne arbeidsrettede tiltakene.⁴⁹

I det neste avsnittet skal vi se hvordan kompleksiteten i velferdssystemet påvirker brukere av NAV.

Den lange og tidkrevende brukerreisen i velferdssystemet

Kompleksiteten i NAV-systemet kan illustreres med en tenkt brukerreise, der et enkeltindivid veksler mellom statlige og kommunale ytelser av ymse varighet og adskilte regelverk, med forskjellige veiledere og oppfølging deretter. Den tenkte kvinnen er en svingdør-bruker som gjennom flere år aldri helt mister kontakten med NAV. Hun flyttes omkring i et slags stigespill, hvor eneste vei ut av systemet oppstår ved innvilget 100 prosent uføretrygd. Vi har laget en skisse som illustrerer brukerreisen:



Brukerreisen i skissen baserer seg på et tenkt, men realistisk, tilfelle med en kvinne som ikke har klart å komme seg gjennom videregående skolegang. Hun blir mor i ung alder. Hennes brukerreise i NAV starter på punkt 1. Hun får innvilget engangsstønad som aleneforelder og sosialstønad med kommunal oppfølging. I punkt 2 oppfordres hun til å søke overgangsstønad, og hun prøver voksenopplæring, uten hell. Deretter søkes hun til kvalifiseringsprogrammet, og hun får tilbud om arbeid i punkt 4. Kvinnen får aldri skikkelig fotfeste i jobben før hun blir overflødig, og da kommer hun tilbake igjen til NAV som arbeidsledig på dagpenger. Deretter blir hun sykemeldt i punkt 6. Hun gjennomfører utredning og behandling på AAP, og et lengre tiltak får henne over i en deltidsstilling. Hun blir arbeidsavklart så langt, og får innvilget gradert uføretrygd ved punkt 9. Men hun trivdes ikke i jobben, får flere helseplager, og kommer tilbake på AAP. Der må hun gjennomgå mer behandling, og enda flere tiltak, for å avklare at hun ikke lenger har noe restarbeidsevne. Hun får økte helseplager hver gang hun forsøker seg tilbake i jobb. Familien hennes har blitt utvidet med flere barn, og under punkt 11 trenger familien supplerende sosialhjelp, samt bostøtte for å betjene kostnader til større leilighet. Først når kvinnen får innvilget 100 prosent uføretrygd i punkt 12, kan hun søke startlån via Husbanken, og etablere familien med egen leilighet.

Det tenkte eksemplet viser minst 13 år i systemet før kvinnen blir avklart som 100 prosent ufør. NAV har da gjennomført minst fire arbeidsevnevurderinger, bare for tiden hun har vært på AAP. I tillegg har hun vært mye i kontakt med fastlegen og helsevesenet, og underveis har NAV etterspurt mange legeerklæringer.

AAP-aksjonen, en organisasjon som fremmer AAP-mottakernes interesser i velferdssystemet, er opptatt av at NAV sliter med systemsvakheter. Aksjonsgruppen stiller seg kritiske både til NAV-systemet, NAVs egen forskning, og analysene som foreligger via oppsummeringen om AAP fra OsloMet som vi har omtalt tidligere. Redaksjonen i aksjonsgruppen ønsker i stedet å rette fokus mot tidsbruken i NAV-systemet, som de mener legger systematiske hindre i veien for avklaring til den «rette» ytelsen for deres brukere, og at for mange tilbringer alt for lang tid i systemet før de blir avklart som arbeidsuføre.⁵⁰

Leder for aksjonsgruppen, Elisabeth Thoresen, er lite fornøyd med at NAV ikke kan oppgi statistikker for hvor lang tid det tar før AAP-brukerne blir avklart til en uføretrygd:

Vi i AAP-aksjonen har spurt de uføre selv hvor mange år de har brukt på å bli ferdig avklart i NAV-systemet. Svarene vi fikk, indikerer at dette i snitt tar 7,5 år. Svarene varierte fra å gå rett fra sykepenger og over på uføretrygd – og til å bruke opp mot 28 år.

I podcasten «På innsiden av NAV» utbroderes det hvor utmattende velferdssystemet faktisk kan virke på enkeltindivider som har behov for penger og hjelp fra NAV over tid. I 2022 møtte NRK en ung kvinne med en kronisk lidelse og en åpenbar funksjonsnedsettelse. Hun hadde kjempet seg gjennom utdanning og kommet seg i deltidsjobb. Samtidig beskriver hun hvordan hun blir psykisk sliten av alt hun må igjennom via NAV for å få på plass en varig inntektssikring for den delen hun ikke klarer å jobbe.⁵¹ Hun forstår åpenbart ikke systemet, og hun blir utmattet av «kampen mot NAV». Dette er uheldig, ettersom NAV først og fremst skal hjelpe brukerne og bedre deres forutsetninger i arbeidslivet.

Enden på kvinnens langvarige avklaringsløp var at hun ble innvilget akkurat den inntektssikringen hun ønsket seg i utgangspunktet. Etter avslag og klager måtte hun gjennomføre et siste avklaringstiltak

som noe hun oppfattet som et uforståelig, men avsluttende hinder. Hun fikk bekreftet delvis redusert arbeids- og inntektsevne, og innvilget gradert uføretrygd til slutt. Det vil si; dersom helsesituasjonen hennes forverrer seg, og hun trenger ytterligere redusert stillingsprosent, må hun sannsynligvis gjennomgå mer utredning, mer behandling og eventuell ny avklaring på AAP for å få justert opp uføreggraden.

Satsinger som skal forenkle og effektivisere NAV

NAVs digitale transformasjon har fått anerkjennelse fra landets IT-miljøer. Eksempelvis vant NAV digitaliseringsprisen fra Difi i 2019 for saksbehandlingssystemet for foreldrepenger.⁵² Kanalstrategien i NAV ble innført allerede i 2014, noe som har vært med på å styre utviklingen i retning av spesialiserte kontaktsentre og digitale løsninger for brukerkontakt, der man har åpnet opp for digitale kommunikasjonskanaler via NAV.no som supplement til fysiske møter. Tanken har vært å øke effektiviteten i systemet og frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging. Men digitaliseringen i NAV har ikke alltid gått på skinner. I 2023 leverte PwC en rapport om hva som gikk galt med NAVs IT-prosjekt med navnet P3. Dette prosjektet ble seks år forsinket, budsjettene ble kraftig overskredet, funksjonaliteten leverte ikke og ventetiden på klagesakene økte.⁵³

P3 startet opp i 2018 med formål om å utvikle en løsning for automatisering av blant annet sykepenger og foreldrepenger. Det jobbes i skrivende stund fortsatt med å komme i mål med den nye P4-løsningen, og denne er knyttet til å modernisere utbetalings- og saksbehandlingsløsningene for dagpenger, AAP, tiltakspenger og tilleggsstønader. Utviklingsteamene støter stadig på juridiske og praktiske utfordringer for gjennomføring, og prosjektkostnadene har også her økt jevnlig. Så langt har planer for gevinstrealisering ikke ført særlig frem i NAV, og både tidsbruken og pengebruken sprenger alle rammer.⁵⁴ Lovverket er laget for en analog verden, og det gjør det krevende å utvikle digitale løsninger som samsvarer med et på mange måter utdatert lovverk.

Dyre IT-prosjekter er blitt kritisert for å stjele knappe ressurser i etaten som i stedet kunne vært brukt på å få ned saksbehandlingsskøer og styrke brukerrettet oppfølging. Stram økonomi og et økende behov for NAVs tjenester, gir høyt arbeidspress på tjenestelinjen i NAV.⁵⁵ Tre forskere fra FAFO fortalte i DN høsten 2024 at digitaliseringen i NAV har gjort etaten mer fragmentert og faglig komplisert.⁵⁶

Digitalisering og gode systemer er likevel en forutsetning for at NAV skal fungere, og det vil også være en viktig forutsetning for den nye velferdsmodellen som presenteres i denne rapporten.

Regelbasert beslutningsstøtte – umulig med komplekse skjønnsvurderinger

I NAVs Omverdensanalyse fra 2023 ser man for seg at digital forvaltning kan forandre måten skjønn og kontroll utøves på, og at digital teknologi kan endre handlingsrommet i førstelinjetjenesten.⁵⁷ NAVs ambisjoner knyttet til kunstig intelligens er høy, og direktør Hans Christian Holte har uttalt at han ønsker at NAV skal bli ledende i å ta i bruk den nye teknologien. Holte peker på at det teknologiske girskiftet vil påvirke fremtiden, og at KI kan bli et viktig verktøy for NAV, både for veilederne og saksbehandlerne.⁵⁸

I 2023 gjorde FAFO en grundig gjennomgang av NAVs daværende profileringsverktøy. Undersøkelsene ble gjennomført av Silje Andersen og Maria G. Volckmar-Eeg, i regi av et FoU-prosjekt med tittelen «Menneske og maskin». Forskerduoen gjennomførte forsøk på regelbaserte profileringsalgoritmer som beslutningsstøtte til behovsvurderinger.⁵⁹ Konklusjonen var at de skjønnsmessige vurderingene varierte betydelig og at veilederne måtte utføre detektivarbeid for å finne relevant informasjon til sine vurderinger. En avdelingsleder i NAV uttalte følgende i undersøkelsen: «Jeg tror at hvis du spør en veileder i NAV om kartlegging – hva er en god kartlegging? Så tror jeg det er like mange oppfatninger om hva som er riktig og god kartlegging, som det er ansatte veiledere i NAV.»⁶⁰

Det ble poengtert at kartleggingen varierte etter hvilke informasjonskilder som ble vektlagt, og hvor langt tilbake i tid veileder lette etter informasjon. Noen veiledere jobbet systematisk og metodisk, mens andre lette mer målrettet etter informasjon.

Meldekortene tilpasses bedre

Det finnes områder innenfor nåværende system som lettere lar seg tilpasse en digitalisert hverdag. Meldekortene i NAV er en av flere ordninger som sørger for at innvilget ytelse blir avkortet når bruker jobber og tjener egne penger. Når den enkelte bruker må registrere antall timer i jobb i meldekortet, blir denne delaktig i prosessen med å gradere ned egen utbetaling av velferdsytelse. Til sammenlikning avhenger utbetaling av lønn som sykepenger av sykemeldingen og fastlegens definering av sykemeldingsgrad.

Samtidig varierer regelverkene for å sende meldekort ut fra hvilken ytelse man er innvilget. Eksempelvis er det variasjon for hvordan man fører arbeidstimer på meldekort for ytelsene dagpenger, AAP, tiltakspenger, overgangsstønad og ved friskmelding fra sykepenger til arbeidsformidling.⁶¹ Dermed oppstår utfordringer når regelverkene oppfattes som utydelige og kompliserte å forstå.

Enkelte kan dessuten ta bevisste valg og underrapportere aktivitet og arbeid, hvilket kan straffe seg på et senere tidspunkt. NAV anmeldte 625 personer for svindel for totalt over 131 millioner kroner i 2023.⁶² Beløpene som har vært svindlet ut av systemet tilsier at ressurser må settes av til kontroll og behandling i rettsapparatet, ofte i samarbeid med andre offentlige etater. I tillegg vil det foreligge mange enkeltsaker hvor bruker misforstår regelverket og fører meldekortene feil, uten at dette oppdages av et fullt ut tillitsbasert selvrporteringsystem⁶³

Med sikte på å skape mindre usikkerhet for brukere ved utfylling av meldekort, lanserer NAV i løpet av 2025 en ny meldekortløsning som skal tilpasses brukernes ytelsessituasjon. Løsningen antas å kunne redusere antall feilutbetalinger. Det legges da opp til at NAV-veilederne skal slippe å bruke mye tid på veiledning og korrigering av feilførte meldekort, og at antall klagesaker ved feilutbetalingsaker minker.

Hvordan påvirker digitaliseringen brukerne så langt?

Digitalisering i seg selv frigjør ikke nødvendigvis mer tid til brukeropfølging. NAVs egen forskning fra 2022 peker på at digitale tjenester også er med på å øke etterspørsel etter tjenestene. Eksempelvis kan økt digital tilgjengelighet øke forventningene til at NAV skal være åpen for mer digital kommunikasjon, også med de som ikke har det største hjelpebehovet. Når NAV reduserer åpningstidene i mottakene med begrunnelse i økt digital tilgjengelighet, hvilket oftest benyttes av brukere av statlige ytelser, kan redusert fysisk tilgjengelighet gå ut over sårbare kommunale tjenestemottakere.⁶⁴

Forskning fra OsloMet har dessuten vist at brukerne i møte med det digitale NAV kan bli usikre på om de har levert rett informasjon, og om pengene faktisk kommer. De er usikre på egne digitale ferdigheter, de savner opplæring, og mange opplever at de får mer ansvar for saksbehandlingen enn de er komfortable med. Funnene viser overraskende nok at de unge ikke nødvendigvis takler digitaliseringen best, fordi det krever at de forstår hvordan de skal forholde seg til systemet, og mange ungdommer sliter med å forstå NAV-språket.⁶⁵ Forsker Talieh Sadeghi ved OsloMet sier at de unge ofte mangler byråkratisk kompetanse, det vil si en forståelse for forvaltningen og evne til å kommunisere med systemet: «Digitale tjenester innebærer ofte selvbetjeningsløsninger. Dette forutsetter at de unge forstår informasjonen som blir gitt, kan kommunisere med NAV og har evne til å argumentere og fremstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering».

Job-to-be-done er et begrep som gjerne benyttes innen brukerrettet tjenstedesign, innovasjonsprosjekter og markedsføring. NAV.no er velferdsetatens nettside, som brukerne ofte oppsøker for å få svar på ting man lurer på om NAV. Dermed er det også naturlig at NAV undersøker hvilke oppgaver brukerne ønsker å løse når de logger seg inn på NAVs nettsider. I begynnelsen av 2023 ble det gjennomført nettopp en slik kartlegging av brukernes job-to-be-done på NAV.no. Det vil si at NAV kikket nærmere på hva alle de som logget inn på NAV.no ønsket å få gjennomført, hvilke hindringer de støttest på, og om de klarte å fullføre de oppgaven de logget seg inn for å gjennomføre.

Undersøkelsen ble utført av Aksel-portalen, som kan betegnes som hakkespettboken for utviklere av digitale tjenester i NAV, og her forvaltes byggeklossene som benyttes av forskjellige produktteam. Her finner man praktisk informasjon for produktutvikling og retningslinjer for beste praksis. Aksel tilbyr en samling av felles verktøy for å gi fart og flyt i produktutviklingen, men også veiledning til hvordan teamene kan gjennomføre brukerinnviktsarbeid av god kvalitet, som også er etisk korrekt og lovlig.⁶⁶

Aksel kunne konkludere med at mange benyttet flere dager på å forberede seg, før de fikk gjort det de skulle gjøre på NAV.no. Brukerne logger seg dessuten ofte inn i helgene fordi de da kunne ta seg god tid til å orientere seg, og få hjelp av familie og kjente til å fullføre oppgavene. Flesteparten (42 prosent) av innloggingene var knyttet til temaene inntektssikring, utbetaling og å søke ytelse. 27 prosent var knyttet til selve oppfølgingen, det vil si å oppfylle plikten for å motta en ytelse ved å sende meldekort, eller å følge med på egen aktivitets- og oppfølgingsplan. Undersøkelsen viste dessuten at bare fire prosent av de som logget inn på NAV.no var inne på nettsiden for å søke jobb. Lavest fullføringsrate på innloggingen på NAV.no var for dem som ønsket å finne ut av hva de har rett på av ytelser (53 prosent).⁶⁷

Slik sett kan man tolke resultatene dithen at brukerne ikke fikk tilstrekkelig informasjon på NAV.no som kunne forklare dem hvilke ytelser de kunne ha rett på ved digital henvendelse. I tillegg viser undersøkelsen at brukerne i liten grad oppsøker NAV digitalt for å søke jobber, men snarere gjorde det for å orientere seg i velferdssystemet.

Hva gjør brukerne når velferdssystemet ikke innfrir?

Hva gjør så brukerne hvis NAV.no ikke gir svar på det de lurer på, eller hvis møtet med veileder forvirrer og ikke leder til ønsket utfall? Hva skjer i sakene hvor en bruker får avslag på en søknad, og klageinstansen ikke fører fram? Når verken NAV, legen, behandler, tiltak eller arbeidsgiver kan sørge for en innvilget velferdsytelse, oppstår egne interessegrupper for brukerne, forbrukerjournalistikk og jurister som spesialiserer seg innen trygderett.

NAV behandler nærmere fire millioner søknader om støtteordninger og ytelser i året. Mange får ikke innvilget den ytelsen de søker på. I 2019 behandlet NAV 50 000 klager i forvaltningssystemet, og klageinstansen videre behandlet 37 000 klagesaker. Deretter gikk 3 800 ankesaker til Trygderetten. Klagesakene har økt over tid, og i 2023 ble nærmere 20 prosent av antall klagesaker som hadde gått helt opp i Trygderetten omgjort, helt eller delvis.⁶⁸ NAV har fått flere runder med kritikk, både fra Riksrevisjonen og fra sivilombudsmannen, blant annet for at vedtakene er vanskelige å forstå. I 2023 påpekte sistnevnte at: «I flere vedtak var det imidlertid vist til mange forskjellige lovbestemmelser uten at det var lett forståelig hvilke bestemmelser og hvilke vilkår som hadde vært avgjørende for avslaget.»⁶⁹

I NOU 2023:11 beskrives lange saksbehandlingstider, særlig knyttet til klage og ankesystemet. Det vektlegges at kvaliteten på saksbehandling og førstegangsvedtak er for dårlige i utgangspunktet. Det skyldes at sakene er for dårlig utredet, at kommunikasjon mellom bruker og saksbehandler har vært mangelfull og at vedtakene er for dårlig begrunnet.⁷⁰

Brukere av NAV som ikke når frem har fått et eget talerør inn i mediene via AAP-aksjonen. AAP-aksjonen ble opprettet i 2019 med den målsetting å sikre syke og uføre avbruddsfri inntektssikring via Folketrygden inntil endelig avklaring mot arbeid eller uføretrygd. Vedtektene vektlegger kunnskap og forståelse for «viktigheten av en god og hensiktsmessig ordning for arbeidsavklaringspenger (AAP), og en uføretrygd som fanger opp de som trenger det.»⁷¹ Enkelte misfornøyde NAV brukere kontakter heller mediene direkte for medieomtale og oppmerksomhet om sine saker, mens andre benytter advokatbistand.⁷² Det finnes nå opptil flere advokatkontorer som spesialiserer seg på trygderett og bistår sine klienter som får avslag på ytelse fra NAV.⁷³ Deres erfarne trygderettsadvokater kan enkelt lese seg frem til feil i begrunnelsene, eller måten dokumentasjonen er lagt frem på.⁷⁴

Det blir også tatt initiativ for å avhjelpe kompleksiteten i NAV-systemet. Et forslag som har vært tatt i bruk i ni forsøkskommuner, er «Nye mønstre – trygg oppvekst», og skal koordinere velferdstjenester for familier med vedvarende lavinntekt.⁷⁵ Forskningen har sett nærmere på hvordan brukere av den kommunale sosialtjenesten opplever at deres velferdsløsninger fungerer. Gruppens forslag har vært å introdusere egne familiekoordinatorer som skal bistå familiene som lever i vedvarende fattigdom over tid, blant annet med å skaffe oversikt og samordne alle ytelsene.⁷⁶ Familiekoordinatoren skal

også fungere som et koordinerende mellomledd mellom forskjellige oppfølgingsregimer i NAV, og samordne andre kommunale hjelpetjenester for familier med sammensatt hjelpebehov.⁷⁷

I mai 2021 ble det enstemmig vedtatt i Stortinget at regjeringen skulle opprette «et eget, selvstendig NAV-ombud og avklare en mulig samlokalisering med et av de andre ombudene for å dra nytte av felles faglige og administrative ressurser.» Til Altinget svarte arbeidsminister Tonje Brenna at regjeringen hadde valgt å utsette etableringen til etter helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i NAV.⁷⁸ I 2024 valgte regjeringen å gå bort fra hele ordningen uten prioritering.⁷⁹

NAV Agder valgte likevel å opprette en ombudsstilling i 2022 som skulle bistå brukerne i kompliserte NAV-saker. Pågangen i Agder skal ha vært stor. NAV-ombudet skal, i henhold til fylkeskommunens nettsider, jobbe uavhengig og på selvstendig grunnlag med veiledning av NAV-brukere i fylket når de trenger hjelp til å komme videre i sin sak. Ombudet skal dog ikke kunne overprøve NAVs vedtak, men i stedet være behjelpelig i klageprosesser, og til å hjelpe brukerne med å forstå rettigheter og plikter, hvilket er på linje med hva NAVs egne lokale veiledere i utgangspunktet skal bistå brukerne med.⁸⁰ Ombudet i Agder skal også utarbeide en oversikt over henvendelsene, slik at lokalpolitikere får et bedre styringsverktøy.⁸¹

DEL 2

UTFORDRINGER FOR DAGENS VELFERDSSYSTEM

Kapittel 4

Arbeidsliv i endring – manglende kvalifikasjoner i møte med færre ufaglærte jobber

Innledning

I dette kapittelet diskuteres utfordringene knyttet til arbeidsmarkedet for personer med lav kompetanse og manglende kvalifikasjoner. I Norge står to av ti personer i arbeidsfør alder utenfor arbeidslivet, hvorav en betydelig del er arbeidsuføre på grunn av helseplager. Samtidig er det et høyt antall ledige stillinger, men disse krever spesifikke kvalifikasjoner som mange ikke besitter. Dette fører til økende polarisering i arbeidsmarkedet, hvor personer med lav kompetanse sliter med å finne jobb, noe som utfordrer prinsippene bak arbeidslinjen.

En annen viktig faktor er den teknologiske utviklingen. Nye teknologier, som kunstig intelligens, vil sannsynligvis forsterke denne tendensen ved å gjøre det enda vanskeligere for de med lav kompetanse å komme inn i arbeidsmarkedet. NAVs omverdensanalyse viser at jobber som finnes i dag vil forsvinne, selv om nye vil oppstå. Dette vil skape et økt behov for kompetanseheving og omskolering, og menneskelig kapital, som ferdigheter og personlige egenskaper, vil bli viktigere. De som allerede står svakt i arbeidslivet, vil bli dem som blir hardest rammet av teknologiske endringer og omstillinger.

Lavtlønnsyrker er også et sentralt tema. Mange personer i slike jobber må kombinere arbeid med offentlige stønader for å få endene til å møtes, spesielt innvandrere som har utfordringer med språk og utdanning. En stor andel av disse gruppene havner i en situasjon med vedvarende lavinntekt og sosialhjelp. Dette skaper problemer med sosial mobilitet og integrering, og arbeidsmarkedets krav til produktivitet gjør det vanskelig for personer med lav kompetanse å komme inn.

NAV tilbyr støtteordninger som lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid, men disse ordningene er hovedsakelig forbeholdt personer med dokumentert nedsatt arbeidsevne. Det foreslås også ordninger som arbeidsorientert uføretrygd, som kan øke arbeidsdeltakelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne. Imidlertid kan slike ordninger medføre utfordringer som lavere lønn og press på arbeidsvilkårene.

I kapittelet vil vi også se på utfordringene som NAV møter i å tilrettelegge for flere inn i arbeidslivet. Arbeidslinjen, som fremmer ideen om at det skal lønne seg å jobbe fremfor å motta pasifiserende trygdeytelser, blir stadig mer utfordret. Det reises spørsmål om det er hensiktsmessig å stille krav til mennesker som står uten kompetanse eller nødvendige kvalifikasjoner, og om det faktisk finnes nok arbeidsgivere som er villige til å ansette personer som ikke møter produktivitetskravene.

Spørsmålet om arbeidslinjen har blitt for enkel å forholde seg til for mange mottakere av trygdeytelser, stilles også. Har overføringer blitt et mer attraktivt alternativ enn å gå til jobb, og hva skjer når jobbkravene blir urealistiske for de som har sammensatte utfordringer?

Kapittelet undersøker derfor behovet for bedre tiltak for å støtte de som står svakest i arbeidsmarkedet, og hvordan velferdssystemet kan tilpasses for å gjøre det lettere å kvalifisere og integrere de som står utenfor.

Krypende arbeidsmarked for de med lav kompetanse

Hva kan myndighetene gjøre for å få flere i arbeid, når sterke mekanismer i arbeidsmarkedet bidrar til å redusere antall jobber, og da særlig for mennesker med sammensatte sosiale utfordringer, lav kompetanse og manglende kvalifikasjoner?

To av ti i arbeidsfør alder i Norge står utenfor arbeidslivet.⁸² Én av ti av disse er avklart som arbeidsufør på grunn av sykdom og helseplager. Samtidig peker SSB på at forskjellene mellom utdanningsgrupper har forsterket seg, og at andelen uføre som kun har grunnskoleutdanning har økt.⁸³

Parallelt med at to av ti står uten arbeid, finnes det over 100 000 ledige stillinger i Norge, og med dette en mengde arbeidsgivere som står klare for å ansette, så lenge folk har de kvalifikasjoner som trengs.⁸⁴ Ikke overraskende finnes det et stort behov for flere innen helse-, omsorg- og sosialtjenestene, men markedet evner ikke å rekruttere nok folk.

Kontinuerlig kompetanseutvikling blir viktigere. De som ikke oppdaterer kompetansen sin, blir hengende bakpå, og stiller bakerst i køen for fremtidige jobbmuligheter. Uten den rette kompetansen vil jobbmulighetene bli færre, lønningene lavere og arbeidshverdagen hardere. En økende polarisering i samfunnet kan oppstå dersom arbeidsmarkedet deles mellom de som har, og de som ikke innehar de kvalifikasjoner som etterspørres, hvilket igjen utfordrer prinsippene bak arbeidslinjen.

I NOU'en *Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd* fra 2020 står det:

Vi vet at for å sikre at flere innbyggere kommer seg inn i arbeid, må det finnes jobber. Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes av høy produktivitet, noe som gjør at kravene til kompetanse også er store og at terskelen for å komme inn på arbeidsmarkedet er høy. Til tross for at Norges befolkning jevnt over har høy kompetanse, peker Kompetansebehovsutvalget på at hele 20 prosent av de mellom 25–64 år ikke har fullført videregående opplæring og/eller har lave grunnleggende ferdigheter.⁸⁵

Dette fører til at mange mennesker skyves ut av det ordinære arbeidsmarkedet og over på passive velferdsytelser i regi av NAV.

Konsekvenser av ny teknologi

Vi beveger oss inn i en periode med høyteknologisk utvikling som vi ennå ikke har sett skikkelig konturene av. Kunstig intelligens vil trolig påvirke verden i større grad enn hva automatisering og digitaliseringen har gjort til nå, og både offentlig sektor og arbeidslivet generelt vil forandre seg ytterligere de neste ti årene. Vi kan få en situasjon der stadig flere mennesker blir stående utenfor arbeidslivet, samtidig som det stadig er behov for arbeidskraft i mange sektorer.

I NAVs Omverdensanalyse vises det til at teknologiske fremskritt ubønnhørlig fører til at jobber som finnes i dag, vil bli borte, selv om også nye jobber vil komme til. 14 prosent av arbeidsplassene i alle OECD-landene kan komme til å forsvinne, mens 32 prosent kan bli vesentlig forandret.⁸⁶ Vurderingen i NAVs analyse er at Norge vil være i en bedre situasjon enn mange andre land, fordi mange arbeidsoppgaver allerede er automatisert eller flyttet ut av landet, men at vi også her vil se at arbeidsplasser forsvinner og at kompetansekrav vil kreve omstilling og omskolering.

Menneskelig kapital vil bli en viktig driver for økonomisk vekst. Dette tilsier en kamp om soft skills, med etterspørsel etter ansatte som ikke nødvendigvis har riktig utdanning, men som besitter rette ferdigheter i tillegg til personlige egenskaper. Ansatte må i større grad være villige til å omstille seg, og søke kontinuerlig kompetanseheving parallelt med arbeid, i tillegg til å utvikle egne samarbeidsevner.

Men omstilling smerter. Dessverre ser man at arbeidstakere som sliter i omstillingsprosesser, kan oppleve nye krav og forventninger som uoverkommelige, og dessuten forbundet med konflikt. Dette kan øke faren for sykemelding og frafall fra arbeidslivet. I forbindelse med Premiss-konferansen 2023, forklarte professor i sosiologi, Marit Aure, at eldre arbeidstakere opplever ekskludering når de sliter med å henge med på den teknologiske utviklingen. De opplever digitaliseringen som et problem, og velger å gå av med ugunstig tidligpensjon, framfor å bli stående i en jobb de ikke lenger opplever å beherske.⁸⁷

Utvikling av ny teknologi krever tettere samarbeid mellom menneske og maskin, og en anerkjennelse av at ansatte kan måtte samhandle mer med kollegaer i et globalt arbeidsmarked. Til gjengjeld kan mer hybridarbeid komme til å presse frem flere valgmuligheter, mer fleksibilitet og økende grad av autonomi for de ansatte. Dette kan bidra til å redusere sykefravær.

Det er klart at ny teknologi og større endringsbehov i arbeidslivet vil stille krav til arbeidstakerne. De som står svakest i utgangspunktet, vil også lettere falle ut av arbeidslivet. Samtidig vil det være mer krevende for mennesker med lavere kvalifikasjoner å komme inn. Situasjonen fører til en økt belastning for NAV og det stiller større krav til at velferdssystemet rigges slik at mennesker som trenger hjelp til kvalifisering og omskolering, enklere kan få muligheter til det.

Lavtlønnsyrker som ikke gir nok å leve av

Hva så med de som i utgangspunktet aldri har klart å skaffe seg et fotfeste i arbeidslivet?

Arbeiderklassen har i tradisjonell forstand vært knyttet til den industrielle utviklingen, til fysisk krevende arbeidsoppgaver og til fabrikkarbeidere. Gruppen har gjerne hatt en klassebevissthet

omkring egen kultur, økonomi, geografi og politikk. I etterkrigsårene har klasseforskjellene blitt redusert, og i mange demokratiske land i Vesten har brede lag i befolkningen nytt godt av en økning av levestandarden. Enkelte mener at trenden har snudd de siste tiårene, og et nytt begrep innen sosiologi og økonomi dukket opp som betegnelse på en ny type underklasse: Prekariatet.

Professor i utviklingsstudier, Guy Standing, beskrev i 2011 prekariatet som dem som lever av lønn fra midlertidige ansettelser, under usikre jobbforhold, og uten en stabil økonomi. Prekariatet har en hverdag uten økonomisk forutsigbarhet eller jobbsikkerhet, noe som påvirker både den materielle og psykologiske velferden. Andelen av arbeidstakere som ikke har fast jobb, vokser i den vestlige verden.

Fordi de ikke står i et fast arbeidsforhold over tid, blir deres tilhørighet til samfunnet og egen identitet knyttet til arbeid også redusert. Globalisering, outsourcing, arbeidsinnvandring og migrasjon pekes ut som drivere av utviklingen. Sammen med et arbeidsliv som må tilpasse seg stadig raskere endringer og omstilling grunnet ny teknologi, har disse faktorene drevet fremveksten av prekariatet.

I 2020 beskrev en forskningsgruppe i Fafo også utfordringer med «working poors», som i Norge ofte må kombinere lavtlønnsarbeid med offentlige stønader. Bekymringer knyttes da til hvorvidt inkluderingstiltak kan bidra til å rokke ved det organiserte arbeidslivets lønns- og arbeidsvilkår. Forskerne påpekte at: «Jo mer balansen mellom de som arbeider og de som mottar ytelser forrykkes, desto heftigere kan vi forvente at diskusjonen blir, supplert med spørsmål om hvem som er «verdige trengende».⁸⁸

Smarte Penger gir en oversikt over de 50 yrkene med lavest lønn i Norge. Her oppgis en gjennomsnittlig lav lønn på 371 760 kroner for 2024. Blant dem som mottok lønn på under 400 000 kroner fantes intervjuere, hjelpearbeidere innen dyrehold, gatekjøkken/café-medarbeidere og kjøkkenassistenter. Blant dem som kom seg like over 400 000 kroner i lønn, var sykkelreparatører, servitører, bartendere, hotellresepsjonister, barnehage- og SFO-medarbeidere, dyrepassere og hjelpearbeidere.⁸⁹ Til sammenlikning var gjennomsnittslønnen i Norge 676 000 kroner i 2024, mens medianlønnen lå på 608 000 kroner.⁹⁰

Typiske kjennetegn ved det norske arbeidslivet er at de laveste lønningene er relativt høye, og at lønnsforskjellene er mindre enn i de fleste andre land i verden. Likevel vil personer med kort utdanning, innvandrere, uorganiserte og kvinner som regel ha lavere lønn. Det samme gjelder for ansatte i små virksomheter, deltidsstillinger og midlertidige stillinger.⁹¹

At man jobber i et lavtlønnsyrke er likevel ikke nødvendigvis ensbetydende med fattigdom. Dette fordi vi i Norge har en rekke statlige og kommunale overføringer som kan være med på å løfte samlet inntekt.⁹² For å unngå å havne i arbeidende fattigdom forutsettes det likevel at den enkelte oppsøker NAV og setter seg godt inn i hvilket mangfold av ytelser som finnes som kan kompensere for stram økonomi når lønnsinntekten ikke strekker til i dyrtid.

Integrering og arbeidsformidling – ikke nødvendigvis så enkelt

I EU anslås det at innvandringen vil bidra med en økning på 98,1 millioner innbyggere frem til 2100.⁹³ Norges befolkning øker også, som følge av forlenget levetid, men også på grunn av migrasjon. I Norge var det 5,57 millioner innbyggere i 2024, med en nettoinnvandring på 9 500 personer i løpet av året. Befolkningen i Norge forventes å øke til 6,1 millioner i 2050.⁹⁴

Mange av dem som ankom Norge de siste 20 årene har kommet som arbeidsinnvandrere, særlig fra Øst-Europa. Slik er det ikke lenger, fordi det går langt bedre enn før i landene mange av dem kom fra. De fleste innvandrere som kommer i dag, er familiegjenforente som kobles med tidligere ankomne flykninger og asylsøkere. Disse ankommer fra deler av verden hvor utdanningstilbudet har vært særdeles mangelfullt. Det er også en stor innvandring fra Ukraina etter Russlands angrep i 2022. Ukrainernes utdanningsnivå er generelt sett høyere enn for andre flyktninggrupper, men språkbarrierer oppgis å være en vesentlig hindring for å komme i jobb, særlig ettersom bare 36 prosent behersker grunnleggende engelsk.⁹⁵

I NAVs omverdensanalyse pekes det på at økt innvandring vil medføre flere ressurskrevende saker til jobbveiledning, oppfølging og avklaring hos NAV. Det vises til utfordringer med lavere utdanningsnivå i møte med færre jobber som ikke krever formell kompetanse:

Sterkere konkurranse om disse jobbene vil gjøre det mer krevende for NAV å bistå denne gruppen fremover. Samtidig vil den nåværende mangelen på arbeidskraft, spesielt i helse- og omsorgsbransjen, vedvare. Oppgaven til NAV blir derfor både å sørge for at brukere med lav formell kompetanse kommer ut i arbeid, og å formidle arbeidskraft til bransjer med høy etterspørsel. Dette krever at NAV samarbeider godt med andre offentlige instanser, blant annet for å sikre at innvandrere får godkjent sin utdanning fra utlandet.⁹⁶

Som oftest er ikke hovedproblemet manglende godkjenning av utdanning, men manglende utdanning i seg selv, i kombinasjon med utfordringer med nettopp å lære seg norsk. Fafo-forsker Maria G. Volckmar-Eeg har undersøkt hvordan NAV møter innvandrere med språkutfordringer. Hun tok i bruk en flipperspill-metafor for å illustrere hvordan språkutfordringer kartlegges, for deretter (med regelverk-henvisning) å støte bort og flippe bort brukeransvaret fra en statlig ytelse, nedover i systemet til oppfølging i sosialtjenesten: «De sakene flipperteamet ikke klarer å definere inn i ansvarsområdet til de andre teamene, og som ikke er «klar for arbeid» fordi de «mangler språk», faller imidlertid gjennom og «pensjoneres på sosialhjelp».⁹⁷

Brukerne i NAV som mangler språkferdigheter, kan ikke benytte arbeidsrettede tiltak som de statlige ytelsene gir tilgang til. Volckmar-Eeg etterlyste i stedet verktøy for å finne ut av hvorfor de med sammensatte utfordringer ikke kommer i jobb. Hun anbefalte bedre sjekklister, mer tid og færre brukere til oppfølging.

Mangel på tilgang til arbeid leder ubønhørlig innvandrerfamilier til vedvarende avhengighet av sosialhjelp. Professor i sosiologi ved UiO, Are Skeie Hermansen, har presentert et integreringsparadoks. Han påpeker at vår egalitære velferdsstat, med visjonen om lav økonomisk ulikhet og et omfattende sosialt sikkerhetsnett, forhindrer økonomisk integrering i seg selv. Dette oppstår når innvandrere stiller med lave kvalifikasjoner i møte med et norsk arbeidsliv med høye krav til produktivitet og utdanning.⁹⁸

I Norge har lavkvalifisert arbeidskraft relativt høye lønninger. I et markedsperspektiv stilles det da større krav til produktivitet. Hvis arbeidssøker har sammensatte utfordringer kombinert med lav produktivitet, vil det ikke lønne seg for arbeidsgiver å ansette. Når man i tillegg har et velregulert arbeidsmarked med sterk beskyttelse av alle ansettelsesforhold, vil arbeidsgivere ta færre risikoer ved ansettelser, hvilket forsterker vanskelighetene med å få de minst produktive i arbeid.⁹⁹ I tillegg kommer utfordringen med at sosialhjelpssatsene i seg selv er så generøse at en ufaglært person uten relevant arbeidserfaring og som har to til tre barn, er nesten garantert høyere utbetalinger via sosialhjelp enn gjennom realistisk arbeid.

Hermansen uttrykker bekymring for forskjellene mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen i de skandinaviske landene. I et generasjonsperspektiv er det heller ikke bra for barn av innvandrere å vokse opp med foreldre som ikke har noe som helst kontakt med det norske arbeidslivet, og som forblir i en situasjon med vedvarende lavinntekt.

Hva gjøres, og hvilke forslag finnes for å øke arbeidsdeltakelsen

Arbeidslinjen som begrep kan oppfattes både med positive og negative valører. Likevel vil de fleste støtte målet om arbeid til alle, som er i stand til å jobbe, enten fulltid eller deltid, tilrettelagt eller ikke. Samtidig er det utfordringer i arbeidslivet som gjør det vanskelig for visse samfunnsgrupper å tilegne seg de rette kvalifikasjonene for å oppnå ansettelse uten særlige tilpasninger.

Det er en rekke ting NAV i dag tilbyr for å få flere mennesker tilbake eller inn i arbeid. Her gjennomgår vi et par av de viktigste programmene, varig lønnstilskudd (VLT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA/VTO). Disse skal i utgangspunktet ikke tilfalle andre enn de som er avklart med varig nedsatt arbeidsevne på grunn av dokumentert sykdom. Disse kvalifiserer for uføretrygd, helt eller delvis.

Ved varig tilrettelagt arbeid vil den uføretrygdede være ansatt med en arbeidskontrakt i en ordinær virksomhet, men med tilrettelagte oppgaver og uten ordinær lønn. VTO betyr ansettelse med varig tilrettelegging i ordinær bedrift, mens VTA betyr ansettelse i en skjermet virksomhet. Arbeidsgiver får da et driftstilskudd med fast sats i henhold til stillingsprosenten, og beløpet utbetales som regel til den uføretrygdede som bonuslønn på inntil grunnbeløpet i folketrygden.¹⁰⁰

Ettersom tiltakene har et inkluderende helsefokus, og ikke et integreringsfokus, vil ikke ordningene tilfalle brukere med sammensatte utfordringer, som manglende språk og kulturell forståelse eller sosiale hindringer. Samtidig kan man se en utvikling hvor NAV-veiledere i økende grad forsøker å sikre nye brukergrupper jobbmuligheter og deltakelse.¹⁰¹ Dermed oppstår konflikter med målgruppen som opprinnelig var tiltenkt denne typen subsidiert arbeid. I tillegg oppstår uenigheter mellom kommunene og NAV om hvem som skal finansiere de særlig tilrettelagte jobbene.

Varig lønnstilskudd (VLT) kan dekke opptil 67 prosent av lønnsutgiftene i et ansettelsesforhold for noen med avklart varig nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet skal kompensere arbeidsgiveren for arbeidstakerens lavere produktivitet på grunn av nedsatt arbeidsevne.¹⁰² De som har VTO vil få uføretrygd og ikke motta ordinær lønn, men tilskuddet viderefremmes som regel til den ansatte i tillegg til trygd. VTL innebærer derimot ansettelse og vanlig lønn tilsvarende andre ansatte på en arbeidsplass. Samtidig kan det oppfattes som sårbart for brukerne å måtte avklare nedsatt produktivitet når tilskuddssatsen skal forhandles mellom NAV og arbeidsgiver.

Dagens VLT synes å likne mye på et nyere forlag (se under) med arbeidsorientert uføretrygd eller trygdejustert lønn. I den sammenheng løftes faren med fortrenningseffekter frem, og at arbeidsgivere kan utnytte systemet og sin forhandlingsposisjon, og presse opp tilskuddssatsen selv om den ansatte kunne ha jobbet med lavere tilskudd (dødvectstap). I tillegg påpekes det at ordningen i hovedsak benyttes for å beholde et arbeidsforhold, fremfor å få flere i arbeid. Dette i henhold til en Proba-rapport for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2024.¹⁰³

På en arbeidsplass som inkluderer flere med nedsatt arbeidsevne vil nødvendigvis produktiviteten og verdiskapingen gå ned. Samtidig vil subsidierte jobber gagne den enkeltes økonomi og samfunnet for øvrig. Under NAV-konferansen i 2024 fikk det private næringslivet i Norge skryt for å ha inkludert flere med nedsatt arbeidsevne enn det offentlige. Likevel var NHOs sjeføkonom Øystein Dørum tydelig på at norske små- og mellomstore bedrifter tross alt opererer i et konkurranseutsatt marked, og at det ikke lar seg gjøre å forsvare full markedslønn for ansatte med nedsatt kapasitet og lavere fungering.¹⁰⁴

Syssettingsutvalget fra 2021, som ble ledet av professor Steinar Holden, foreslo å innføre en arbeidsorientert uføretrygd: «Et sentralt element er innføring av trygdejustert lønn, som vil redusere lønnskostnadene for arbeidsgiver. Det vil styrke uføretrygdedes muligheter til å nå opp i konkurransen om jobbene.»¹⁰⁵ Som nevnt over, likner forslaget mye på dagens VLT.

Arbeidslivsforsker Simen Markussen ved Frischsenteret har siden støttet forslaget: «Trygdejustert lønn skal gjøre at personer som har redusert arbeidsevne likevel kan være på jobb fulltid. Arbeidsgiver betaler lønn tilsvarende den faktiske produktiviteten til den ansatte, mens resten kompenseres med uføretrygd.»¹⁰⁶ Markussen så også for seg at ordningen kunne øke etterspørselen etter arbeidskraft som ikke nødvendigvis leverte på forventet produktivitet for ordinær ansettelse. «Men om målet er å både gi bedre inntektssikring for alle og samtidig få flere i arbeid, er ikke arbeidsorientert uføretrygd tilstrekkelig. Da må vi også fjerne muligheten for å velge trygd fremfor arbeid.»¹⁰⁷

Hvis arbeidstaker får lavere lønn enn ved ordinær ansettelse, vil det i tillegg måtte innvilges annen inntektssikring som kompensasjon slik at samlet inntekt ikke blir for lav til å leve av. Fagforeningene og LO mente at forslaget ville innføre A-lag og B-lag i arbeidslivet, og de fryktet at ordningen kunne presse lønningene ned. LO advarte mot at ordinære jobber ville bli overtatt av søkere med lav arbeidsevne, mens arbeidsoppgavene burde kunne løses med ordinær ansettelse.

Samtidig ble det satt spørsmålstegn ved hvordan produktiviteten i praksis skulle måles. I forkant av alle uføresaker må det avklares (ofte via langvarig oppfølging og tiltak på AAP) hva som er den ideelle jobben for den enkelte, og hvor stor stillingsprosent den enkelte klarer å jobbe. Dersom den reelle produktiviteten skal måles i tillegg, blir det enda en komplisert og byråkratisk skjønnsvurdering som må legges til NAV.

Regjeringen har likevel ønsket å utføre avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd. Trepertssamarbeidet har fått tiltenkt rolle i utformingen av forsøket, samtidig skulle det ikke være mulig å avvike fra tariffestet lønn for å unngå at lønningene ble presset ned.¹⁰⁸

Kort oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at det norske arbeidsmarkedet har få jobber for mennesker som ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner, som utdanning eller språkkunnskaper. Ny teknologi vil også kunne føre til at flere uten kompetanse får problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet i fremtiden.

Det er også eksempler på mennesker som har jobber der de tjener så lite at de trenger ekstra økonomisk hjelp fra NAV. Mange innvandrere kan også være i denne situasjonen, eller de står helt utenfor arbeidsmarkedet.

I dag kan en benytte lønnstilskudd eller varig tilrettelagt arbeid for mennesker som sliter med å få vanlig ansettelse i arbeidslivet. Men de langvarige ordningene har i stor grad vært forbeholdt sårbare brukergrupper med utviklingshemninger som trenger lokalt tilpassede opplegg for aktivisering.

Kapittel 5

Dagens utfordringer: Ungt utenforskap i NAV-systemet

Innledning

I dette kapittelet skal vi se på hvorfor unge mennesker ikke kommer inn i arbeidsmarkedet og hva som gjøres for denne gruppen i dag. Vi vil se nærmere på kjennetegn ved ungdom som kommer tidlig inn i oppfølging hos NAV, og som dessverre havner i vedvarende utenforskap fremfor i jobb. Vi skal ikke gå inn i selve avklaringsprosessen, fordi dette gjennomgås i et eget kapittel. Derimot skal vi skaffe oss en oversikt over hva som har vært forsøkt for å få unge inn i arbeidslivet, og hvordan NAV forsøker å bryte uheldige utviklingsmønstre. Vi spør: Hvilke tiltak er tilgjengelige for ungdom som kommer inn under NAVs oppfølging, og hvordan går det med dem underveis? Ser det ut til at NAV vil lykkes med å få flere unge i utdanning og arbeid i fremtiden? I så fall: Hvilke satsninger er på trappene i den forbindelse?

I Norge står over 110 000 ungdommer mellom 15 og 29 år uten registrert utdanning, jobb eller læringsløp. Andelen av kategorien “NEET” («not in education, employment, or training») i befolkningen lå på 7,4 prosent i 2021, hvilket betegnes som et lavt nivå sammenliknet med andre europeiske land.¹⁰⁹ Antall ungdommer som står i såkalt utenforskap skal derimot ha økt i løpet av 2023. På samme måte som det generelle sykefraværet øker og antall uføretrygdede har gått opp, skal også antall unge uføre være stigende.¹¹⁰

I 2024 gikk Riksrevisjonen ut med kritikk av regjeringen og pekte nettopp på en dobling av antall unge med uføretrygd siden 2010. Bekymringen var at ungdommen stadig ledes inn i de helserelevante ytelsene i NAV.¹¹¹ Forklaringene på utenforskapstallene spriker i flere retninger.

For enkeltindividet innebærer det å stå uten arbeid over tid, en høy sannsynlighet for svak økonomi og dårlig råd livet ut. Andre uheldige konsekvenser er knyttet til lavere livskvalitet og boforhold, mangelfullt kosthold, generelt dårligere helse og stor sannsynlighet for ensomhet. I tillegg til alle utbetalingene av stønader som personen ville mottatt som erstatning for manglende egeninntekt, kommer økte offentlige utgifter og en merbelastning i helsevesenet og rettssystemet.¹¹² Samfunnsøkonomisk sett er det derfor viktig å forhindre utenforskap tidlig i livet. NAVs ytelsene og oppfølging spiller i så måte en vesentlig rolle.

Ungdom som strever med å komme seg gjennom utdanning og inn i arbeid, har over mange år vært en viktig satsningsgruppe i NAV. Tidlig innsats mot utenforskap synes å være essensielt for å lykkes. Dermed har det vært lansert flere tiltak som skulle motvirke nettopp dette. I august 2024 fikk NAV likevel kritikk av Riksrevisjonen for ikke å levere tilstrekkelig på oppdraget om å få flere unge i

jobbrelatert aktivitet, og færre på stønader: «Det er kritikkverdig at den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene ikkje fungerer godt nok til å få fleire mellom 18 og 30 år over i arbeid eller utdanning. 16 prosent av personane med overgang til arbeid eller utdanning er tilbake hos NAV eitt år etter overgangen. 19 prosent er tilbake hos NAV to år etter overgangen.»¹¹³

Hvordan har de unge det i dag – egentlig?

Ungdata-undersøkelsen startet opp i 2010 som et samarbeid mellom NOVA, KS og flere andre interesseorganisasjoner. Siden den gang har de stilt spørsmål til barn og ungdom fra 5. trinn i grunnskolen og opp til videregående om hvordan de har det i hverdagen, på skolen, hjemme og på fritiden.¹¹⁴ Undersøkelsen fra 2024 viste at de fleste er fornøyde, men utviklingstrekene viser likevel at trivselen på skolen er synkende, at en økende andel blir mobbet, og at flere har vært utsatt for vold fra jevnaldrende. Rusbruken øker blant de unge, flere bruker smertestillende medisiner jevnlig, og nærmere 6 av 10 strevde med å sovne i løpet av en skoleuke. Flere ungdommer har også rapportert om helseutfordringer de siste årene, med en økning i omfang hvert eneste år. Det er likevel stor variasjon i utbredelsen av psykiske plager. Undersøkelsen viser størst utbredelse av typiske stress-symptomer, en del sliter også med søvnproblemer eller at de er triste og nedstemte. Andelen med mange plager øker gjennom ungdomsårene. Flere jenter enn gutter er plaget.

Folkhelseinstituttet oppgir at det mellom 2020 og 2022 var en markant økning blant 12–24-åringene som fikk diagnostisert en psykisk lidelse, og at angstlidelser var den klart mest utbredte diagnosegruppen blant de under 18 år.¹¹⁵ Andre synes å vektlegge at flere blir født med nevropsykologiske forstyrrelser og utfordringer (eksempelvis ADHD, lærevansker, språkforstyrrelser, autisme, med mer). Samtidig kan det også synes som om ungdommen i dag ser mørkere på egen fremtid enn tidligere generasjoner: «Blant de unge er det nå 12 prosent som er positive, 37 som er ganske nøytrale i sitt syn, mens hele 51 prosent er pessimister med tanke på det som ligger i vente.»¹¹⁶

Under NAV-konferansen i 2023 minnet Monika Queisser, daværende leder for OECDs sosialpolitiske avdeling, om at det går godt økonomisk med pensjonistene i Norge. I stedet har vi en stor andel ungdom mellom 18 og 25 år som har fått det verre økonomisk enn tidligere. Ungdomsfattigdommen i Norge betegnes som høy av OECD, og da vises det til de mange unge som blir gående på passive NAV-ytelser uten å komme seg videre i livet. Utviklingen ble utpekt som mer dramatisk i Norge enn i de andre landene. Queisser advarte om at byrden på de yngste kan bli for tung etter hvert som vi blir mange flere eldre.

Hvorfor kommer ungdommen til NAV?

I det forrige kapittelet så vi at det norske arbeidsmarkedet krever kompetanse og har få jobber for ufaglærte. OsloMet-studier fra 2022 peker på at manglende kvalifisering hos de unge gjør det spesielt krevende å komme inn på arbeidsmarkedet. Når ungdom sliter og havner utenfor skole og arbeid, og går inn i et helseforløp hos NAV, får det ofte konsekvenser for senere i arbeidslivet.

En annen faktor som ofte er et kjennetegn ved unge mennesker som faller ut, er at de vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. I 2022 ble det kartlagt at 11,3 prosent av barn som vokser opp i Norge (110 700 barn) var knyttet til en lavinntektsfamilie. Av den grunn ble det satt sammen en ekspertgruppe for barn i fattige familier, som fikk i oppgave å komme med forslag for å snu denne trenden.¹¹⁷ Ekspertgruppen foreslo en kraftig økning av barnetrygden, samt å gjøre den skattepliktig. I tillegg ble det foreslått en avvikling av kontantstøtten, innføring av grep for å øke barnehagedeltakelsen blant fattige barn, rullerende opptak, og rett til barnehageplass fra fylte ett år.¹¹⁸

Ekspertutvalget fremla to hypoteser for hvordan fattigdom går i arv: Investeringshypotesen gikk ut på at manglende økonomi medførte mindre gunstige oppvekstvilkår, dårligere kosthold, og færre læringsressurser investert i barnets utvikling over tid. Familiestresshypotesen pekte på dårlig økonomi som utløser av konflikt og psykisk uhelse hos foreldrene, som fører til mangelfull oppdragelse av barna, hvilket igjen påvirker barnas utvikling negativt. En styrking av fattige familiers samlede inntekter via høyere kontantoverføringer ble sett på som viktig for å snu utviklingen.¹¹⁹

En prosjektgruppe ved OsloMet leverte vinteren 2024 en oppsummering av samlet forskning og kunnskap knyttet til ytelsen AAP. Også denne rapporten peker på oppvekstvansker som årsak til ungt utenforskap.

Mange har familieproblemer knyttet til oppvekst og har tidligere hatt kontakt med barnevernet, og de har vokst opp i aleneforsørgerfamilier med foreldre på trygd som selv har liten erfaring fra arbeidslivet. Flere har erfaringer med fattigdomsproblematikk, foreldre med dårlig råd, mangelfulle boforhold og gjeld.¹²⁰

Undersøkelsene tyder på at ungdom som kommer inn i AAP, nettopp har bakgrunn fra familier med lavere sosioøkonomisk status, og at behovet for velferdsytelser slik sett går i arv. Det vises til at ungdom som henvender seg til NAV, enten ankommer som arbeidssøkere eller fordi de trenger sosialhjelp. Mange kommer rett fra skolen. De har lav eller ingen inntekt fra før, og utbetalingene for livsoppholdsytelse blir da sjelden tilstrekkelig til å leve av over tid.

I NAVs omverdensanalyse fra 2023 blir det beskrevet hvordan det tidligere ofte fantes lavinntektshusholdninger blant den eldre befolkningen. Særlig etter 2016 fant man at andelen eldre i lavinntektsgruppen hadde falt til under gjennomsnittet i befolkningen, og at andelen nå var høyest i aldersgruppen 18 til 34 år. Det skyldes trolig at flere har en periode med ustabil yrkestilknytning eller deltidsarbeid før de lykkes med å etablere seg stabilt i arbeidslivet.¹²¹

Mange av disse ungdommene kommer ofte inn på AAP-ordningen, som er en helseytelse. Etter en stund får de uføretrygd i stedet for å komme i arbeid. SSB har funnet at det økonomiske aspektet gjør det særlig gunstig å gå fra AAP til uføretrygd for de yngste aldersgruppene, spesielt dersom de innvilges ung-ufør-tillegg.¹²² Alternativt kan det ses på som positivt med lav yrkesinntekt hos unge som mottar AAP, dersom aktivitetsplanen på ytelsen omhandler utdanning og kvalifisering, noe som kan gjøre dem selvforsørget på sikt. Dessverre ser det ut til at et sterkt fokus på sykdom, medisinsk behandling og avklaring av ungdommens arbeidsevne, i stedet fører mange i retning av utenforskap istedenfor i retning av fremtidig jobb, og forskning fra OsloMet viser at unge AAP-mottakere bare har 18 prosent sannsynlighet for å komme i arbeid, som er den laveste sannsynligheten for alle AAP-mottakere.¹²³

Tidligere og eksisterende satsinger med tiltak rettet mot ungdom

Det har opp igjennom årene vært lansert en hel rekke satsinger i NAV som har vært rettet inn mot oppfølging av de unge, da særlig overfor de som har falt ut av skole- og utdanningsløpet. Dette er også en gjenganger i den politiske diskusjonen. Kvalifiseringsprogrammet, aktivitetsplikt for unge sosialklienter under 30 år, SE (Supported Employment), IPS (Individual Placement and Support), jobbspesialister i NAV / arbeid med støtte, forsterket ungdomsinnsats, senere ungdomsgarantien, er alle satsinger som siden tidlig på 2000-tallet har vært rettet spesielt opp mot å få de unge i utdanning og arbeid. Gjennomgangen her oppsummerer noen av de viktigste tiltakene og forslagene som er lansert og tatt i bruk i kvalifiseringsprogrammet (KVP).

Kvalifiseringsprogrammet ble lansert i 2007 som et kommunalt fulltidstilbud for tett og koordinert oppfølging av både unge og voksne som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring. Fellesnevner for deltakerne er at de har liten eller ingen kvalifikasjon eller arbeidserfaring. Etter hvert har det også kommet flere til programmet som sliter med dårlige norskerdigheter, og enkelte har lettere psykiske lidelser med ustabil fungering. Programmet har et inkluderende opplegg for en sårbar brukergruppe som står i fare for å motta økonomisk stønad. Av den grunn vil sosialfaglig oppfølging også inngå i tjenesten.

KVP har også tatt ansvar for tverrfaglig samarbeid med andre hjelpetjenester i kommunen eller i helsetjenesten. Hvis sykdom synes å være største hindring, kan deltakeren få hjelp til å søke AAP eller uføretrygd i stedet, men hjelpen skal ha hovedfokus på å komme i arbeid eller utdanning. Oppfølgingen kan dermed innebære opplæring i arbeidslivets spilleregler, utvikling av sosiale ferdigheter, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, bistand ved lese- og skrivevansker, tilbud om praksis, språkopplæring eller formell kompetanse, med mer. Veileder kan også jobbe med motivasjon, selvtillit og livsmestring, struktur i hverdagen, optimalisering av bosituasjon, og gi generelle sosialfaglige råd og veiledning.

Ved innvilget KVP følger det med en egen kvalifiseringsstønad som utbetales månedlig tilsvarende vanlig lønn. Makstid er på ett år, med mulighet for forlengelse til to år ved individuell vurdering av veileder. Individuell vurdering kan også muliggjøre studier på KVP sammen med lån fra Lånekassen.¹²⁴

Til tross for tett og tverrfaglig oppfølging, viser en forskningsoppsummering fra OsloMet at det er høy overgang fra KVP til AAP og uføretrygd. To år etter avsluttet program ble det påvist dobbelt så mange på helseytelse etter programmet, sammenliknet med de som var i arbeid.¹²⁵ En SSB-rapport fra 2024 viser også at selv om flere har deltatt, er det nedgang i antallet som ender i jobb etter avsluttet program.¹²⁶

Oxford Research undersøkte KVP i 2022 og fant at programmet kunne virke for krevende for målgruppen, som noe av forklaringen på hvorfor programmet ikke alltid lykkes. Mange som får tilbud om KVP har sammensatte utfordringer, samtidig som at flere heller ikke egner seg for å delta i fulltidsprogrammer på grunn av manglende motivasjon og konsentrasjon.¹²⁷ Likevel anbefalte de at informasjon om programmet burde tydeliggjøres bedre i NAV-systemet, slik at flere fikk kjennskap til mulighetene. Rapporten fra Oxford Research kom også med et forslag om endring av finansieringsmodellen for programmet. Det er ikke gjort, men de neste tiltakene vi skal se på, er liknende satsinger som skal være bedre tilpasset unge enn KVP.

Siden 2017 har det også vært innført flere satsinger med blant annet aktivitetsplikt for ungdom som mottar sosialhjelp, arbeid med støtte med jobbspesialister på de lokale avdelingene¹²⁸ og forsterket ungdomsinnsats i NAV.¹²⁹

Jobbspesialistene på lokalkontorene har økt i omfang, og oppfølgingsmetodikken deres baserer seg på teknikken i Supported Employment, en metodikk utviklet på 80-tallet som også kan ses i sammenheng med IPS. Metoden benyttes også i det eksterne AFT-tiltaket, samt Ringer i Vannet og Inkluderende Jobbdesign. Forskning oppsummert av OsloMet tilsier at SE-metodikken har vist positive effekter, men at virkningen avtar over tid.¹³⁰

Målet med å innføre plikt til aktivisering, og at det ble stilt vilkår for å motta økonomisk sosialhjelp, var at det skulle virke motiverende å bli selvforsørget og komme seg ut av en uheldig livssituasjon.¹³¹ Forskning i regi av både NAV og OsloMet, ett år etter innføring av aktivitetsplikt for unge sosialklienter, fant ingen tegn til nedgang i antall mottakere for aldergruppen og at aktivitetsplikten kunne forsterke følelsen av utenforskap og dermed ikke bidra til arbeidsdeltakelse eller aktivisering.^{132, 133, 134}

Etter aktivitetsplikten og en «Forsterket ungdomsinnsats» av 2017, ble det i løpet av 2023 lansert enda en ny ungdomssatsing i NAV, nå med Ungdomsgaranti.¹³⁵ Også denne satsingen har som mål å gi tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år som trenger hjelp fra NAV til å fullføre utdanning og komme i jobb.¹³⁶ Hver ungdom i NAV skal sikres fast kontaktperson for regelmessig oppfølging. Og ikke ulikt KVP skal garantien sørge for at veileder tar ansvar for koordinering av tverrfaglig bistand fra hjelpeapparat og eventuell utdanningsinstitusjon. Evaluering fra blant annet NTNU, har vist at NAV-veilederens innsats er avgjørende for å få jobb og beholde jobben, men dette er ressurskrevende og tidkrevende for NAV.¹³⁷ I 2024, ett år etter at Ungdomsgarantien ble lansert, kom Riksrevisjonen med kritikk for at NAV fortsatt ikke oppfylte kravene til garantien, og at NAV i større grad burde tilpasse virkemidlene bedre.¹³⁸ Riksrevisjonen ønsket at garantien skulle gjøres bedre kjent ute i samfunnet, i likhet med anbefalingene fra Oxford Research av 2022, som ønsket å gjøre KVP bedre kjent utenfor NAV-systemet.¹³⁹ Videre ble det anbefalt mer aktivisering, og at det burde stilles flere vilkår for å motta sosialhjelp. Som på KVP, ønsket Riksrevisoren også mer tverrfaglig samarbeid med andre etater, og forsterket samhandling for ungdom med sammensatte utfordringer.¹⁴⁰

En annen satsing sikrer mot utvidet bruk av midlertidig lønnskudd for de unge. Støre-regjeringen har foreslått å forlenge tiden med fire år for utsatte unge som enten står i fare for å bli uføretrygdet, eller som allerede er det.^{141 142 143}

Forskere fra FAFO foreslo i 2022 å introdusere en ny løsning for å unngå medikalisering av de unges oppvekstproblemer, også her med større fokus på aktivisering. FAFOs forslag var å innføre en «ungdomslønn» som en statlig inntektssikring, som skulle strekke seg over lengre tid, dog uten noen foreslått maksdato. Innvilget ytelse skulle være en standardisert sats, uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, på samme måte som ved KVP. De ønsket også å gå bort fra arbeidsevnevurderingene og vilkårsvurdering knyttet til sykdom og helse, og i stedet rette fokus mot arbeidstrening, utdanning og kvalifisering, inkludert sosialfaglige tilbud.¹⁴⁴ Ordningen skulle også sørge for tid til «sosiale og livsmestringstiltak, helse- og behandlingstilbud».¹⁴⁵

Forslaget virker slik sett å romme alle spesifikasjoner fra KVP, til Supported Employment og AAP. Det er likevel uklart hva som skal være inngangsvilkåret for å motta ungdomslønn, og hvordan det er tenkt å avgrense ytelsen slik at den treffer de som virkelig trenger den. Det vises til at lavterskel-tilbud allerede tilbys i enkelte kommuner i dag, til de som ikke håndterer fulltidsprogrammet KVP. Samtidig innrømmes det at den nye forsøksordningen kan bli dyr, fordi det har en ganske vid åpning til hvem som kvalifiserer for ungdomslønn, og det vil kunne øke kostnadene.

Dermed synes det ikke enkelt for NAV å vurdere hvilke ungdommer som *ikke* skal få tilgang på gratis utdanning, dersom ungdom søker seg til betalt kvalifisering med oppfølging fra NAV. Foreløpig er det igangsatt en prøveordning med å innføre ungdomslønn til 2 000 ungdommer i Trøndelag. Det å samle flere ytelser i én månedlig utbetaling, og det å kunne levere én søknad, har vært fremhevet som klare fordeler.¹⁴⁶ Men også her innrømmes det at det blir utfordrende å avgrense hvem av de unge som skal få tilbud om 240 000 kroner i årlig overføring med oppfølging fra NAV.

Kort oppsummering

Forebygging av utenforskap er vesentlig for å lykkes hvis samfunnet skal unngå at ungdom havner hos NAV. Med bistand fra Rambøll, tok KS initiativ til å konstruere en beregningsmodell eller et 'samfunnsregnskap', hvor man kan regne seg frem til hvor mye det koster *å la være* å satse på forebygging, og i stedet reparere på skader knyttet til eksempelvis drop-out i skolen, med dertil påfølgende psykiske helseplager til oppfølging i kommunene, helsevesenet og hos NAV. Tiltak som koster lite i dag, kan spare store summer på sikt.¹⁴⁷ Modellen viser at det *alltid* lønner seg å satse på barn og unges oppvekst, spesielt for familier med fattigdomsutfordringer. Den viser at tiltak i barns oppvekst kan gi stor nettogevinst om det fører til færre kommunale overføringer på sikt. Videre vektlegges det at store besparelser kan finne sted ved å sette inn hjelpetiltak, fremfor omsorgstiltak i barnevernet. Men som alle vet: forebygging koster. For tiden leter kommunene med lys og lykt etter budsjettmidler som først og fremst dekker deres lovpålagte tjenester, mens forebyggende tiltak nedprioriteres.

Vi har også sett at ungt utenforskap ofte skyldes lave kvalifikasjoner og/eller dårlige oppvekstvilkår. NAV har i mange år satset på å få unge inn i arbeidslivet, men resultatene ser ikke ut til å stå seg i forhold til innsatsen.

Kapittel 6

Fattigdomsfeller – insentiver – avkortning – lønner det seg å jobbe?

Innledning

Enhver debatt knyttet til dagens velferdsløsninger vil stort sett oppnå enighet om prinsippet om at det skal lønne seg å stå i arbeid, men derfra strides ofte de politiske partiene om hvilke virkemidler og insentiver som bør tas i bruk for å oppnå nettopp dette.

Å motta lønn fra arbeid er som regel bedre betalt enn å motta en velferdsytelse, men ikke alltid. Blant annet skal vi i dette kapitlet se at i visse situasjoner vil lønninger i lavtlønnsyrker konkurrere med velferdsytelsene våre, og at innretningen av ytelsene har mye av skylden for dette.

I dette kapitlet spør vi: Hvorfor er det slik at de økonomiske insentiv- og avkortningsordningene skiller seg så vesentlig fra en ytelse til en annen? Eksempelvis: Hvordan tenker man at sosialklienter motiveres for jobb og til å skaffe egen inntekt, når utbetaling av sosialhjelp i prinsippet trekkes proporsjonalt når mottakeren begynner å tjene egne penger? Og hvorfor er det slik at vi i Norge, som eneste land i verden, unnlater å ta hensyn til at deler av sykefraværet kunne ha vært kortet ned hvis økonomiske insentiver gjorde det lønnsomt å komme raskere tilbake i arbeid etter fravær? ¹⁴⁸

Er det slik at enkelte brukergrupper har sterkere indre motivasjon for å arbeide, og at disse er mindre påvirket av økonomiske insentiver? Andre mottakere antas jo å være sensitive for økonomiske insentiver, i slik grad at de går bort fra velferdsytelse og over i lønnet arbeid ved riktig avkortning.

Som vi har sett finnes det opptil 100 forskjellige pengestøtteordninger fra NAV, som alle har en stor variasjon i vilkårsvurderinger knyttet til rett til ytelse. Noen av velferdsytelsene har til hensikt å dekke konkrete utgifter (i NAV betegnes dette som bidrag), mens andre skal kompensere for manglende inntekt. I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på hvordan selve innretningen på den enkelte ytelse er med på å påvirke stønadsmottaket.

Forskning viser at både varighetsbegrensninger og størrelsen på ytelsen påvirker stønadsbruken, og at inngangsvilkår ikke nødvendigvis er avgjørende for om brukerne søker en ytelse fremfor en annen.¹⁴⁹ Detaljene i hvordan de forskjellige ytelsene beregnes av NAV, kan også være med på å avgjøre hvilke ytelser det søkes på, og dermed omfanget av stønadsbruken.

Vi skal se på flere forskjellige typer avkortningsordninger som er med på å begrense utbetalingene fra NAV. Blant annet kan arbeidsinntekt redusere utbetalingen på forskjellige vis, men også andre forhold kan avkorte utbetalinger, alt ettersom hvilken ytelse(r) som er innvilget. Dette er forhold som knyttes opp mot økonomiske jobbsentiver, eller en mangel på sådan i enkelte tilfeller.

Varighetsbegrensninger har også innvirkning på hvordan brukerne innretter seg, for ikke å snakke om hvordan samordningen mellom de forskjellige ytelsene fungerer. Videre kan barnetillegg og fritak fra beskatning være med på å påvirke motivasjonen for å komme i arbeid, eller eventuelt å innta en mer passiv innordning til NAV-systemet.

Fattigdom i Norge

Før vi går inn på ytelsene, skal vi se hvordan fattigdom i Norge defineres. Gjennomsnittslønnen i Norge er 676 000 kroner i 2024, mens medianlønnen lå på 608 000 kroner.¹⁵⁰ Sistnevnte er tallstørrelsen som ofte benyttes av NAV for å definere mål for levestandard.

Ifølge beregninger fra SSB, lever litt over én av ti i Norge under fattigdomsgrensen. Definisjonen på lavinntekt oppgis å være 264 800 kroner av SSB, og 582 100 personer hadde lavere inntekt enn dette i 2022 (studenter er utelatt fra statistikken).

En gjennomsnittlig utbetaling av årlig uføretrygd lå på 311 200 kroner pr mottaker, dette i henhold til beregning etter NAV statistikk fra 2024 (123 milliarder fordelt på 395 200 mottakere). Til sammenlikning kan man eksempelvis årlig motta opp til 253 141 kroner i kvalifiseringsstønad og 248 056 kroner med introduksjonsstønad.

Når SSB beregner tall for lavinntekt, og det man betegner som relativ fattigdom, inkluderer tallet alle former for inntekt, inkludert de fleste statlige og kommunale overføringer, fratrukket skatt. Tallene baserer seg på skatteberettigede inntekter og overføringer, men vil eksempelvis ikke inkludere bostøtte fra Husbanken. Boutgiftene utgjorde 35 prosent av samlede utgifter i en husholdning i 2022. Så hvis Husbanken dekker disse utgiftene, vil samlet økonomi fremstå langt bedre for en lavinntektsfamilie.¹⁵¹

Videre måles lavinntekt per forbruksenhet, det vil si at både voksne og barn i husholdningen får 'fordelt' familiens gjennomsnittsinntekt per person. SSB likestiller eksempelvis en enslig person med medianinntekt per år på 441 400 kroner, med en familie på fire (forbruksvekt 2,1) som må ha samlet husholdningsinntekt på til sammen 926 800 kroner for å oppnå samme velferdsliv. Med andre ord må hver voksen i familien tjene 463 400 kroner for at alle fire familiemedlemmene skal få dekket sammenliknbare type utgifter til generelle forbruksvarer, internett, tv, strøm, også videre.¹⁵²

Som indikasjon på utfordringer med fattigdom i befolkningen ble det tidligere nevnt at nær 153 000 personer hadde behov for å dekke økte utgifter med supplerende sosialhjelp via NAV i 2023 fordi egen inntekt ikke strakk til.¹⁵³ Nettopp fordi vi har så mange type offentlige overføringer i Norge, innebærer det at lavinntektsfamilier ikke nødvendigvis lever i fattigdom. Samtidig er det heller ikke bare fattige mennesker som mottar store overføringer fra NAV. Over halve befolkningen i Norge fikk en utbetaling fra NAV minst en gang i løpet av 2022, uavhengig av lønn. I gjennomsnitt mottok hver innbygger 96 000 kroner i 2022.¹⁵⁴

Universelle-, vilkårsvurderte- og behovsprøvde ytelser

Noen velferdsutbetalinger vurderes å være universelle, selv om de ikke tilfaller alle samfunnsborgere i landet. I stedet utløses de dersom man befinner seg i en bestemt befolkningskategori. Eksempelvis bestemmer alder rettigheter til alderspensjon, mens man må få barn for å få barnetrygd.

Andre utbetalinger er mer målrettede, med krav til økonomi eller en konkret livssituasjon som må være oppfylt. Her kommer behovsprøving eller vilkårsvurdering inn i bildet. Videre må tilknytningen til landet vurderes. Man må eksempelvis ha lovlig opphold i landet for å kunne søke om økonomisk sosialhjelp i Norge, og man har ikke rett på kommunale overføringer dersom man bor utenfor landegrensene.¹⁵⁵ For å ha rett til de statlige folketrygdytelsene, stilles det ikke slike oppholdskrav, men i stedet rettes krav til medlemskap i Folketrygden på søknadstidspunktet. Blir ytelse innvilget, og man ferierer eller flytter ut av landet, kan man i mange tilfeller ta med seg opptjente pensjons- og trygderettigheter.

Mange av de vilkårsvurderte folketrygdytelsene knyttes til opptjente rettigheter basert på inntekt; eksempelvis sykepenger, dagpenger og AAP. Ved søknad vil NAV foreta beregninger for å avgjøre om tidligere inntjening er tilstrekkelig høy for innvilget ytelse. Samtidig finnes ofte unntaksregler som allikevel gir rett til en minstesats på flere av ytelsene for de som mangler eller har hatt lite inntekt fra tidligere. Når man først har fått innvilget en ytelse, vil lovverket begrense hvor lenge man kan motta og beholde utbetalingene.

Den kommunale sosialtjenesten utmåler sine utbetalinger etter individuelle skjønnsvurderinger av den enkeltes økonomiske bistandsbehov. Behovsvurdering innebærer at dersom man har formuesverdier eller andre midler som i prinsippet kan dekke utgifter til eget livsopphold, vil sosialtjenesten kreve at man benytter seg av disse midlene først, og gi avslag på søknad om sosialhjelp inntil man kan dokumentere at det ikke lenger finnes økonomisk dekning annet sted.

NAVs velferdsytelser og deres innretning

NAVs velferdsytelser viser stor variasjon i sine særegenheter og innretninger. Det gjelder hvordan størrelsen på utbetalingene beregnes, hvilken type avkortning som slår inn, hvilke varighetsbegrensinger som finnes, og hvilke økonomiske fordeler ytelsene har i form av skattefritak og barnetillegg.

Som jobbinsentiv er det mange velferdsytelser som har avkortningsregler, hvilket gjerne innebærer at man får mindre utbetaling av velferdsytelse sammenliknet med opprinnelig arbeidsinntekt.

Avkortningen kan finne sted allerede når man utmåler størrelsen på ytelsen når denne innvilges av NAV. Eksempelvis fastsettes grunnlaget for beregningen av AAP ut fra pensjonsgivende inntekt året før påvist nedsatt arbeidsevne med minst det halve. Men hvis gjennomsnittet av de tre siste årene gir et høyere beløp, vil dette benyttes som beregningsgrunnlag i stedet.

I utgangspunktet skal AAP utgjøre 66 prosent av tidligere inntekt, men beløpene reguleres etter endringer i grunnbeløpet frem til søknadstidspunktet, og beregningsgrunnlaget løftes da opp på et

gunstigere nivå.¹⁵⁶ Siden det er flere misforståelser knyttet til hvordan dette slår ut, viser vi her hvordan avkortningen gjøres. Avkortningen blir ikke fullt så brutal som mange antar. Regnestykkene under baserer seg på et eksempel fra Klassekampen fra 3. januar 2025, hvor det påstås at en årslønn på 383 546 kroner tilsier at en syk AAP mottaker må klare seg med minstesats på 253 141 kroner.¹⁵⁷ Vi undersøker påstanden og gjennomfører en beregning av AAP-sats via NAV.nos AAP-kalkulator:¹⁵⁸

- Legger man inn syk i 2023 med lønn 383 546 for år 2020, 2021 og 2022, og 0 i arbeid nå, stipulerer AAP-kalkulatoren 299 040 kroner. (Beregningsgrunnlaget er: 453 090 kroner. Dette er gjennomsnittet av de tre siste inntektsårene i eksempelet her. Inntekten er justert ut fra endring i grunnbeløpet.)
- Legger man inn syk i 2024 med lønn 383 546 for år 2021, 2022 og 2023, og 0 i arbeid nå, stipulerer AAP-kalkulatoren 285 304 kroner. (Beregningsgrunnlaget er: 432 279 kroner.)
- Legger man inn syk i 2024 med lønn 0 i 2021 og 2022, men 383 546 i 2023, og 0 i arbeid nå, stipulerer AAP-kalkulatoren 270 103 kroner. (Beregningsgrunnlaget er: 409 247 kroner.)

Med disse regnestykkene blir AAP innvilget med alt fra 70 prosent til 77 prosent av tidligere lønn fordi det foretas grunnbeløp-justering som løfter beregningsgrunnlaget før man beregner 66 prosent av dette beløpet.

Legger man derimot til 2 barn, øker AAP-beløpet ytterligere opp til nærmere 80 prosent av tidligere inntekt:

- Legger man inn syk i 2024 med lønn 383 546 for år 2021, 2022 og 2023, og 0 i arbeid nå, stipulerer AAP-kalkulatoren 304 544 kroner. (Beregningsgrunnlaget ditt er: 432 279 kroner.)

Dermed kan det synes noe misvisende overfor de som forsøker å gjøre seg opp en mening om velferdssystemets satser, for beregningsgrunnlaget er såpass diffust, og utregningene så kompliserte at de ikke lar seg gjennomføre uten egen NAV-kalkulator.

Et større problem er det at mange mottakere av AAP har hatt minimalt med inntekt før innvilget ytelse, og nettopp denne gruppen vil få minstesats på 253 141 kroner (alder over 25 år, 2025). Etter forespørsel har vi fått oppgitt av NAV analyseavdeling at fire av ti som mottar AAP har innvilget minstesats, og dermed har de hatt ingen eller svært liten inntekt før de går inn i avklaringsløpet for å få arbeidsevnen avklart.

Når man først har fått innvilget en ytelse, vil utbetalingene avkortes når man begynner å arbeide og mottar lønn. Av avkortningsordninger finnes blant annet meldekortene, hvor man fører opp arbeidstimer, og disse fører til trekk i utbetalingen.¹⁵⁹ Selvrappoterer av arbeidstimer er tillitsbasert, men NAV har metoder for å avdekke tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom arbeidstakerregisterets inntektsopplysninger og timer ført på meldekort. Samtidig er regelverkene for hvordan man fører meldekortene ikke likt for alle ytelsene. Det er nemlig variasjon mellom hvordan og hvorfor man fører arbeidstimer på dagpenger, AAP, tiltakspenger, overgangsstønad, eller for de som blir friskmeldt fra sykepenger til arbeidsformidling. Eksempelvis vil den som mottar overgangsstønad få justert utbetaling ved å rapportere inn endret inntekt via NAV.no, og ikke via arbeidstimer ført på

meldekortet, selv om også disse må sendes inn jevnlig.¹⁶⁰ Utfordringer oppstår når en bruker mottar flere meldekortytelser samtidig, eller ytelser som avkortes etter flere avkortningsregelverk.

For noen ytelser kan avkortning knyttes til spesifiserte forutsetninger som gir begrenset utbetaling; eksempelvis graderes kontantstøtten ned i henhold til barnets prosentvise deltakelse i barnehage.

Når den kommunale sosialhjelpen behovsprøves, vil avkortning reguleres etter økonomisk dokumentasjon. For eksempel må alle inntekter og formuesverdier oppgis for jevnlig behovsvurdert utmåling av økonomisk sosialhjelp, samtidig som sosialveileder må ha full oversikt over alle samlede utgifter. Og dersom den som mottar sosialhjelp tjener egne penger, skal det avkortes proporsjonalt.¹⁶¹

I prinsippet kan man få utbetalt flere velferdsutbetalinger samtidig, hvor noen samordnes med hverandre, men det gjelder ikke alle ytelser. Sosialhjelp, supplerende utbetalinger og bostøtte er behovsprøvde, de kan innvilges samtidig, og utbetales parallelt med statlige ytelser.¹⁶²

Flere av støtteordningene og pengeoverføringene som mange sosialklienter mottar av NAV, er skattefrie, som sosialstønad, barnetrygd, bostøtte, engangsstønad, kontantstøtte og stønad til barnetilsyn. Dette er ytelser som særlig tilfaller innvandrerfamilier og nyinnflyttede flyktninger i Norge, som ikke nødvendigvis har rett på folketrygdytelser til livsopphold grunnet manglende botid og medlemskap i Folketrygden. Til sammen kan de samlede skattefrie overføringene likevel tilsvare solide skattepliktige arbeidsinntekter og trygdeytelser.¹⁶³

Mange av våre velferdsytelser har dessuten barnetillegg som føyes til beregnet dagsats på ytelsen eller i behovsvurderingen. Eksempel på dette er AAP, kvalifiseringsstønaden (KVP), tiltakspenger og sosialhjelp. Alle som mottar uføretrygd får også barnetillegg for antall barn de har forsørgeransvar for, og slik sett vil ikke inntektstap med avkortning bli like stort for de uføre som har flere barn.

I den neste delen av dette kapittelet skal vi gå gjennom de mest sentrale ytelsene i NAV. Vi begynner med sykepenger og dagpenger. Ytelsene er knyttet til at man enten har blitt syk eller mister jobben og blir arbeidsledig. Dog betinger begge ytelsene at den som får dem har vært eller er i arbeid.

Sykepenger – ytelsen uten økonomiske insentiver

Norge har verdens høyeste sykefravær og er det eneste landet som tilbyr full lønn under sykdom.¹⁶⁴

Som sykemeldt er det altså ingen avkortning av lønn når man mottar sykepenger. Det vil si, man får dekket opp til 744 168 kroner (2025), hvilket er maksinntekten NAV utbetaler ved sykefravær.¹⁶⁵ Arbeidstaker og arbeidsgiver står likevel fritt til å avtale 100 prosent sykelønn også ut over maksinntekten som dekkes av NAV, gjennom egne tariffavtaler.

IA-avtalen ble inngått i 2001 som et kompromiss mellom partene i arbeidslivet for å redusere sykefraværet, men uten å røre sykelønnsordningen. Etter oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet kunne Sysselsettingsutvalget i 2021 konkludere med at 20 år med Inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ikke hadde gitt redusert sykefravær, og at utformingen og praktiseringen av sykepengeordningen, og oppfølging av de syke, var avgjørende for å oppnå bedre

resultater.¹⁶⁶ Utvalget pekte på forskning som kunne bekrefte at økonomiske incentiver hadde mye å si for sykefraværet.

Det rekordhøye sykefraværet i 2024 satte på nytt fart på mediedebatten. Det ble brudd i forhandlingene om fornyelse av IA-avtalen mellom NHO og LO høsten 2024, og partene skrev ikke under ny avtale før i midten av februar i 2025.

De som ønsker å gjøre noe med sykepengene, foreslår å redusere kompensasjonsgraden for den syke, endre hvor lenge sykelønsperioden varer, endre arbeidsgiverens ansvar for betaling av sykepenger eller innføre karensdager (dager i starten av en sykemeldingsperiode uten betaling eller med redusert betaling).

Store deler av offentlig sektor, og deler av privat sektor, har forhandlet seg fram til tariffavtaler som uansett sikrer full lønnskompensasjon ved sykefravær. Dette omfatter omtrent én million arbeidstakere. Dermed vil forslag om kutt i folketrygdens sykepenger ramme skjevt, om det ikke gjøres noe med dette.

Dagpenger – økonomisk incentiv og avkortning

Hvis man blir arbeidsledig og får innvilget dagpenger som jobbsøker, får man utbetalt 62,4 prosent av inntekten man hadde før ledighet, opp til 744 168 kroner (2025). Dette er samme maksbeløp som maksinntekt for sykepenger refundert av NAV. I tillegg blir man innvilget barnetillegg ved forsørgeransvar.¹⁶⁷

Regelverket for dagpenger er utformet slik at man mister hele utbetalingen hvis man arbeider mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid. Dette rammer som oftest de som blir arbeidsledige fra en deltidsjobb. Avkortningen kan hindre overgang til arbeid i større stillingsprosent, og dermed utilsiktet låse brukeren til dagpenger frem til maksdato er oppnådd etter to år.

Når man mottar dagpenger, må man føre opp alle timer man har arbeidet i løpet av en meldekortperiode på 14 dager. Timene ført som arbeid gir trekk av ytelsen. Men det finnes unntaksvilkår hvor brukeren ikke avkortes. Eksempelvis behøver man ikke føre opp fosterhjem-godtgjørelse eller arbeidstimer til egenetablering på meldekortet.

Forskere i NAV kartla i 2023 i hvilken grad det faktisk lønnet seg å arbeide for dem som mottok dagpenger. Overraskende nok ble det fastslått at det ikke alltid lønnet seg å tjene egne penger. Eksempler som nevnes er folk som har fått innvilget dagpenger som går over i yrker med lavere lønn: Dagpengene avkortes per time man jobber, og dagsatsen som trekkes avhenger av tidligere inntekt og hvor stor stilling man hadde før man ble arbeidsledig. Dette gjør at noen kan tape på å jobbe i stedet for å motta dagpenger.¹⁶⁸

Forskerne foreslo av den grunn, med henvisning til Sysselsettingsutvalget, at dagpengene burde avkortes etter inntekt for å styrke jobbinsentivet, i stedet for at arbeidstimer ført på meldekortet skal gi trekk av ytelse.¹⁶⁹

Arbeidsavklaringspenger – økonomisk insentiv og avkortning

AAP innvilges til dem som kan dokumentere nedsatt arbeidsevne med minst 50 prosent av medisinske og helsemessige årsaker.¹⁷⁰ Ved innvilget AAP får man i prinsippet dekket 66 prosent av tidligere inntekt, men det kan bli mer (se tidligere avsnitt), også her opp til 744 168 kroner. I tillegg kommer barnetillegg for de som forsørger barn. Etter hvert som man begynner å arbeide, må man også føre arbeidstimer på meldekortet for trekk av ytelse: «Reduksjonen i ytelsen er den samme som stillingsprosenten, inntil 37,5 timer per uke. For eksempel avkortes ytelsen med 20 prosent om man rapporter arbeidstimer tilsvarende 20 prosent stilling, som utgjør 7,5 timer per uke.»¹⁷¹

Når man fører arbeidstimer på meldekortet for trekk av utbetaling, lønner det seg heller ikke om man er på AAP å jobbe i enhver situasjon. Dette avhenger av hvilken lønn (eller mangel på sådan) man hadde før innvilget AAP, samt timelønnen man oppnår i det man kommer tilbake i arbeid.¹⁷²

Som Sysselsettingsutvalget foreslo for dagpenger, har NAVs egen forskning også foreslått at AAP burde avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke ved å føre arbeidstimer på meldekortet. Andreas Myhre og Eirik Grønlien mener at jobbsentiv kan opprettholdes ved at avkortning basert på arbeidsinntekt blir lavere enn når avkortning baserer seg på arbeidstimer, og at avkortningen på AAP burde likne mer på regelverket for uføretrygd.¹⁷³ De mener også at et fribeløp vil kunne oppmuntre brukerne som får tilbud om lav lønn, til å prøve seg i arbeid. Forskningen viste dog ikke hvordan avkortningen ville slå ut ved overskridelse av fribeløpet, hvilket stadig oppgis å være en utfordring for de arbeidsuføre som ønsker å prøve seg tilbake i jobb.¹⁷⁴

Uføretrygd – økonomisk insentiv og avkortning

Hva så med de arbeidsuføre som etter arbeidsavklaring via NAV har fått innvilget 100 prosent uføretrygd, og likevel ønsker å jobbe? I denne sammenhengen må man skille mellom nedsatt arbeidsevne og nedsatt inntektsevne i uføresaker. Disse adskilte avklaringene kan nemlig gi uforutsette utfall i forbindelse med en uføresøknad.

Uføretrygden skal i utgangspunktet beregnes til 66 prosent av tidligere gjennomsnittslønn (de tre beste av de fem siste årene før sykdom). Ved søknad om gradert uføretrygd vil lønnsnivået i brukers deltidsstilling være avgjørende for om uføretrygd blir innvilget eller ikke. Slike forhold kontrolleres og saksbehandles av NAV Arbeid og ytelser ved søknad, og ikke på lokalkontoret.

Den lokale NAV-veilederen må først kunne beskrive nedsatt arbeidsevne med minst 50 prosent (eller 60 prosent etter avklaring på AAP) i en arbeidsevnevurdering. Saksbehandlerne i forvaltningen sjekker om vurderingen stemmer overens med lovverket. Deretter foretas en undersøkelse av om sykdom er hovedårsak til tilsvarende nedsatt inntektsevne.¹⁷⁵ Hvis gradert uføretrygd skal beregnes, må arbeidsgiver sende inn et skjema som oppgir avtalt lønn i avklart stillingsprosent. Forvaltningen ser på inntekt før (gjerne første sykemeldingsdag) og etter sykdom, deretter beregner de inntektstapet. Dette igjen avgjør prosentvis uføregrad (hvilket ikke nødvendigvis samsvarer med prosentvis stillingsprosent i jobb) og størrelsen på uføretrygden.

Når uføretrygden (hel eller gradert) er beregnet, kan man alltid tjene penger ved å jobbe ved siden av, med mindre man tjener over 80 prosent av lønnen man hadde som frisk. Da utgår uføretrygden i det kalenderåret. Informasjon om hvilke regler som gjelder for avkortning følger med pengevedtaket i hver enkeltsak. Man får oppgitt et fribeløp hvor man fritt kan tjene penger uten avkortning. Ut over dette vil arbeidsinntekt avkortes 66 prosent.

Ettersom uføretrygden også har et behovsprøvet barnetillegg, kan dette bortfalle helt hvis barnets foreldre har en samlet inntekt som overstiger et eget fribeløp for tillegget.

Dersom en bruker opplever økte helseplager etter innvilget gradert uføretrygd, kan denne kontakte sitt lokale NAV-kontor på nytt for å be om ny avklaring av arbeidsevnen, med mål om å få økt uføregrad eller innvilget 100 prosent uføretrygd.

Forslag for å få de arbeidsuføre tilbake i jobb

En relativt stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder, over 10 prosent, mottar uføretrygd. Politikerne leter dermed etter tiltak for å få de som er avklart som arbeidsuføre tilbake i jobb, og motivere for mer arbeid hos de uføre som jobber deltid.¹⁷⁶ Vi skal se på tiltakene med ekstra varig tilrettelagt arbeid, ulike forsøk for å kombinere arbeid og trygd og økning av fribeløpet.

Enkelte uføre kan oppleve forbedret helse etter avklaring, og vil ønske seg tilbake i jobb i en redusert stillingsprosent. Det er også noen som er avklart til en gradert uføretrygd, men som ønsker å jobbe mer enn stillingsprosenten uføretrygden er beregnet for. Det finnes også de som ønsker seg tilpasset arbeid i en varig tilrettelagt jobb, og som av helsemessige grunner trenger jobbrelatert aktivisering og et fellesskap de kan tilhøre i det daglige.

I 2015 ble det innført en uførereform som skulle forenkle regelverket for å gjøre det lettere å kombinere jobb med uføretrygd. Trygden ble skattlagt på lik linje med arbeidsinntekt, og den reelle verdien av trygd og lønn skulle likestilles. Trygdeavgiften økte, særfradrag ble fjernet, og sammen med en økning av brutto uføresats, skulle uføretrygden harmoneres mer med ordinær lønn.

Etter uførereformen så det likevel ikke ut til at yrkesdeltakelsen blant de uføre økte, slik intensjonen var. SSB har ikke klart å kartlegge antall timer de uføre jobber, men i henhold til arbeidstakerregistre jobbet de uføre 2,11 måneder i 2019, som er en liten nedgang sammenliknet med 2015.¹⁷⁷

Et annet tiltak har vært jobbinsentiv med ekstra VTA-lønn (varig tilrettelagt arbeid). Et eksempel på dette er inkluderingsbedriften HeltMed!. Denne bedriften ansetter folk med autisme, læringsvansker og utviklingshemning. De som arbeider i bedriften vil være ferdig avklart som arbeidsuføre, og innvilget rettigheter til uføretrygd, før ansettelse. HeltMed! orienterer på sine hjemmesider om gode inntektsmuligheter for sine ansatte. Blant annet lokkes det med kombinasjonen trygd (inkludert ung-ufør-tillegg) og VTA-lønn fra bedriften, som de oppgir samlet sett tilsvarer ordinær lønn (lønnsstrinn 4) i Oslo kommune for en ufaglært i full stilling.¹⁷⁸

Det finnes også flere ordninger for å gjøre det attraktivt å jobbe mer, i kombinasjon med uføretrygd. Eksempelvis er det regler knyttet til arbeidsforsøk som innebærer at den arbeidsuføre kan tjene over 80 prosent av inntekt før uføretrygd ble innvilget, men at forsøket må varsles via NAV som et forsøk.

Først da kan man unntaksvis beholde uføretrygden det varslede året, uten krav om tilbakebetaling. I dag har man anledning til å benytte unntaksregelen én gang, mens Støre-regjeringen har uttrykt ønske om å åpne for arbeidsforsøk flere ganger, uten tilbakebetaling.¹⁷⁹

Et annet forslag er å øke fribeløpet. Mange uføre ønsker nettopp et høyere fribeløp før avkortning for å øke incentivet for å komme tilbake i jobb.¹⁸⁰ Gulroten man ser for seg, er å sørge for at de uføre får beholde mer av egen arbeidsinntekt, ved siden av trygden. Flere partier på Stortinget ønsker å gjøre det mer attraktivt å arbeide, parallelt med å motta trygd.

SSB-forsker Andreas Myhre forteller til DN at fribeløpet har en stor betydning på arbeidsdeltakelsen til de uføre.¹⁸¹ Det som derimot har vist seg utfordrende, er at et høyt fribeløp kombinert med trygd for de arbeidsuføre, vil konkurrere med lønnen til de som har ordinær fulltidsjobb i et lavtlønnsyrke. Paradokset illustreres i eksemplet over fra HeltMed!. Det som kan virke problematisk å forstå for alle som er friske og i arbeid, er at arbeidsuføre kan komme til å tjene over 80 prosent av lønnen før sykdom inntraff, men at de fortsatt ikke defineres som friske av NAV.

Myhre utdyper med å forklare at flere uføre ville komme til å jobbe hvis de kan tjene mer uten avkortning. Samtidig er det et politisk dilemma i at 'vinningen vil komme til å gå opp i spinningen' hvis fribeløpet er for høyt. Med andre ord kan det å få innvilget full uføretrygd virke mer attraktivt, jo høyere fribeløpet settes. Særlig kan dette virke som en foretrukken løsning for folk med helseplager som mistrives i jobben sin eller som står i et krevende lavtlønnsyrke. Temaet fribeløp for de uføre vil også kunne komplisere selve arbeidsavklaringsprosessen, slik at det økonomiske aspektet om hva som skal lønne seg reduserer jobbinsentivet. Da kan arbeidsevnen underspilles for å sikre maksimal trygd, med et gunstig høyt fribeløp og mulighet for arbeid oppå uføretrygden. Deretter kan brukeren gå inn for å tjene mer, men først etter at varig inntektssikring er innvilget. Et høyere fribeløp vil kunne gi incentiver til å avklares som 100 prosent ufør, fordi det vil gjøre det mulig å kombinere full uføretrygd med deltidsarbeid senere.¹⁸² Dette fremfor å bli arbeidsavklart til en mindre deltidsjobb med gradert uføretrygd.

Sosialtjenesteloven – en fattigdomsfelle i seg selv

Fattigdomsbekjempelse løftes ofte frem i politiske debatter. Levestandarden til en sosialklient skal i prinsippet ligge på et nøkternt nivå, tilsvarende til dem som arbeider i lavtlønnsyrker. Derfor lever ikke nødvendigvis langtidsmottakere av sosialhjelp i utpreget fattigdom, særlig hvis familien har ansvar for flere barn. Likevel løftes gjerne krav om økte sosialhjelpssatser i de politiske debattene, i stedet for å utfordre sosialtjenesteloven på en hard avkortning og uforutsigbare økonomiske incentiver.

I henhold til lovverket er avkortningen for sosialhjelp i prinsippet 100 prosent, for målet er å få bruker selvforsørget via utbetaling av midlertidig ytelse.¹⁸³ Unntak fra avkortning kan likevel vurderes skjønnsmessig av sosialveileder, men det gir ingen forutsigbarhet for en bruker som strever med å gjøre seg attraktiv i arbeid over tid. Arbeidsmarkedet for sosialklienter er heller ikke stort, og lønningene ofte så lave at de nettopp konkurrerer med sosialhjelp. Med full avkortning når egen inntekt oppnås, synes det å se ut til at sosialtjenesten utelukkende håper på egen motivasjon for

arbeid og ønsket om å klare seg selv, og man ser helt bort fra at økonomiske insentiver faktisk har påvirkning på jobbmotivasjonen.

Sosialtjenesten har ikke lov til å se på dokumentert fattigdom på papiret (det vil si bankutskrifter som viser nærmest tom konto), uten å møte dette med utbetaling av sosialhjelp. Eksempler viser at det slettes ikke alltid lønner seg å gå fra sosialhjelp til lønnet jobb, dersom et lavtlønnsyrke er det eneste oppnåelige.¹⁸⁴ Det er i slike situasjoner fattigdomsfeller og innlåsnings effekter oppstår i velferdssystemet.

Det har ikke manglet på forslag for å redusere avhengighet av sosialhjelp. Noen har foreslått å øke satsene for sosialhjelp, mens andre mener at de bør reduseres. En OsloMet-studie fra 2023 undersøkte hvordan det gikk med ti langtidsmottakere av sosialhjelp som i ett år fikk utbetalt en høyere sats med økonomisk sosialhjelp, enn hva dagens veiledende satser tilsier. Brukerne fikk unntak fra å søke på jevnlig basis, og de behøvde ikke møte opp hos NAV for å vise bankutskrifter etter nåværende rutiner.¹⁸⁵

Siden mottakerne fikk økte utbetalinger, kunne de selv betale egen husleie og strøm utgifter. Studiet konkluderte med at brukerne opplevde redusert følelse av fattigdom, større frihet og uavhengighet, samt en lettelse over ikke å måtte møte opp jevnlig for å dokumentere økonomi, søke om penger eller å få betalt sine fakturaer. Likevel kunne man ikke observere en vesentlig endret livsstil på bakgrunn av et studieforsøk over kun ett år. Forskerne ønsket derfor lengre tid for å kunne observere tilpasning over tid, samtidig som de stadig lette etter nye løsninger som kunne bedre situasjonen for langtidsmottakere av sosialhjelp.

I 2024 anbefalte en annen OsloMet-studie en oppgradering av SIFO-budsjettene og økte satser for sosialhjelp. Forskerne ønsket hyppigere prisjusteringer etter inflasjonstallene, slik at veiledende satser kunne justeres fortløpende. Videre ønsket de to satser, for å skille utgifter til barn i aldersgruppen 11 til 17 år, samt matutgift-satser som ga økonomisk rom for å følge de nasjonale kostholds rådene.¹⁸⁶

Det er likevel mange som mener at satsene for sosialhjelp bør reduseres. Ordførere er bekymret for at de kommunale sosialhjelps budsjettene vil øke, dette på bakgrunn av at det ofte ikke lønner seg å jobbe. I 2020 presenterte Sp-ordføreren i Stjørdal et regnestykke til Nettavisen som viste at en familie måtte tjene over 700 000 kroner for at det skulle lønne seg for dem å jobbe fremfor å motta sosialhjelp.¹⁸⁷ Ansatte i sosialtjenesten har også uttrykt at nødhjelpsatsene ikke burde utkonkurrere en realistisk lønnsutbetaling.¹⁸⁸

Samordnede velferdsytelser – insentiv og avkortning – et kaos

Som vi har sett over, er NAVs velferdsytelser innrettet forskjellig med tanke på samordning, avkortning, og variasjoner knyttet til barnetillegg og beskatning. I kapittelet om Partnerskapsmodellen har vi sett hvordan en bruker kan motta flere velferdsytelser samtidig. I samordningssituasjoner blir insentiver for arbeid ytterligere komplisert, fordi ytelsenes innretninger kan utløse uante konsekvenser når arbeidsinntektene øker.

Forskning fra OsloMet bekrefter at mottakere av NAV-ytelser ikke alltid opplever bedret økonomi når de arbeider og tjener egne penger. Studiet undersøkte nærmere 90 000 familier som fikk overføringer fra NAV i 2017 og 2018. 30 prosent av de som økte arbeidsdeltakelsen, opplevde uendret eller redusert disponibel inntekt, mens hele 13 prosent fikk en vesentlig redusert økonomi når arbeidsinntekten økte. Bakgrunnen for dette var at de ikke klarte å oppnå en lønn som kunne kompensere for bortfall av ytelser de tidligere hadde mottatt, og at stønadperiodene ble avbrutt: «Forklaringen er imidlertid ikke at arbeidsinntekter i seg selv ikke gir en bedre familieøkonomi. Forklaringen er heller at systemet for inntektssikring har innebygde mekanismer som fører til reduksjoner og bortfall av overføringer.»¹⁸⁹ Undersøkelsen viste at for mange av familiene som var avhengige av overføringer, var det mangelfull tilgang på jobber. Samtidig antok de også at begrenset arbeidsdeltakelse i mange tilfeller var selvvalgt, nettopp for å unngå brudd på fribeløpsgrenser for ytelsen(e) de mottok.

I 2017 pekte Professor i sosiologi ved UiO, Are Skeie Hermansen, på at et sjenerøst velferdssystem og relativt høye minimumsytelser gir mindre insentiver til å være i jobb. Skeie Hermansen skriver:

Samlet sett kan samspillet mellom sjenerøse velferdsytelser, familiestruktur og lavkvalifiserte innvandreres konsentrasjon i dårlig betalte jobber gjøre at mottak av sosiale stønader og lav sysselsetting blir en økonomisk rasjonell respons på uheldige arbeidsinsentiver.¹⁹⁰

I en SSB-rapport fra 2024 peker forskerne Andreas Myhre og Trine Engh Vattø på tilleggstyelser og uheldige avkortninger. Regelverket er komplisert, og avkortning av en ytelse kan påvirke en annen ytelse. Det er også slik at ved avkortning i flere ytelser samtidig kan insentivene til å jobbe bli svært svake, særlig dersom mottakeren får avkortning i barnetillegget.¹⁹¹ Som eksempel på dette har NRK løftet frem historien til en ufør mann som kjempet seg tilbake i jobb og fikk en VTA-ansettelse. Hans bonusutbetaling førte til tapt samlet inntekt fordi beløpet slo ut den behovsprøvde retten på uføretrygdens barnetillegg.¹⁹² Vi kunne ha presentert flere mediasaker som løfter frem liknende problematikk, men begrenser oss til dette tilfellet.

Forskning utført av SSB viser at mange mottakere av helseytelsene AAP også mottar flere andre overføringer (kontantstøtte, barnetrygd, supplerende sosialhjelp, osv.) i tillegg til livsoppholdytelsen.¹⁹³ SSB-tall fra 2020 viser at gjennomsnittlig yrkesinntekt kun sto for 20 prosent, mens nesten 30 prosent av de samlede inntektene kom fra andre NAV-ytelser enn AAP og lønn. Tall fra SSB viser at de som mottar AAP i aldersgruppen 62 år og oppover, kan få langt høyere samlede inntekter fordi de ofte mottar alderspensjon og AAP, sammenliknet med yngre aldersgrupper. Når hovedinntekt (alderspensjon) er upåvirket av hvor mye man jobber og tjener i arbeid, blir det også krevende for AAP-veilederen å avklare hvorvidt helse eller manglende økonomisk insentiver begrenser arbeidsevnen for de som mottar alderspensjon.

Yngre AAP-mottakere som oftere mottar sosialhjelp i tillegg, får derimot den kommunale ytelsen avkortet 100 prosent når de begynner å tjene egne penger. Med nåværende velferdsløsninger synes den godt voksne generasjonen å kunne foreta gunstigere kost-nytte-vurderinger når det gjelder arbeid enn den oppvoksende generasjonen. Slik sett kan man henvise til Perspektivmeldingen av august 2024 som oppfordrer til å se på omfordeling i et generasjonsperspektiv.

Kort oppsummering

Dette kapitlet har vist viktige utfordringer i dagens velferdssystem. Regelverket er komplekst. I tillegg er det slik at en ytelse kan bortfalle som en konsekvens av en endring i en annen ytelse, men også på bakgrunn av hvordan systemet er innrettet. I mange tilfeller er de økonomiske insentivene til å arbeide for svake. Mange brukere i NAV-systemet er ofte helt avhengige av stønader for livsopphold, men slik systemet i dag fungerer, mangler man gode og forutsigbare insentiver til å arbeide.

Det grunnleggende dilemmaet er knyttet til hvordan man både kan redusere fattigdom og samtidig øke insentivene til å skaffe seg egne inntekter.

Kapittel 7

NAVs arbeidsevnevurderinger – veien fra sykepenger, via arbeidsavklaringspenger til varig uføretrygd

Innledning

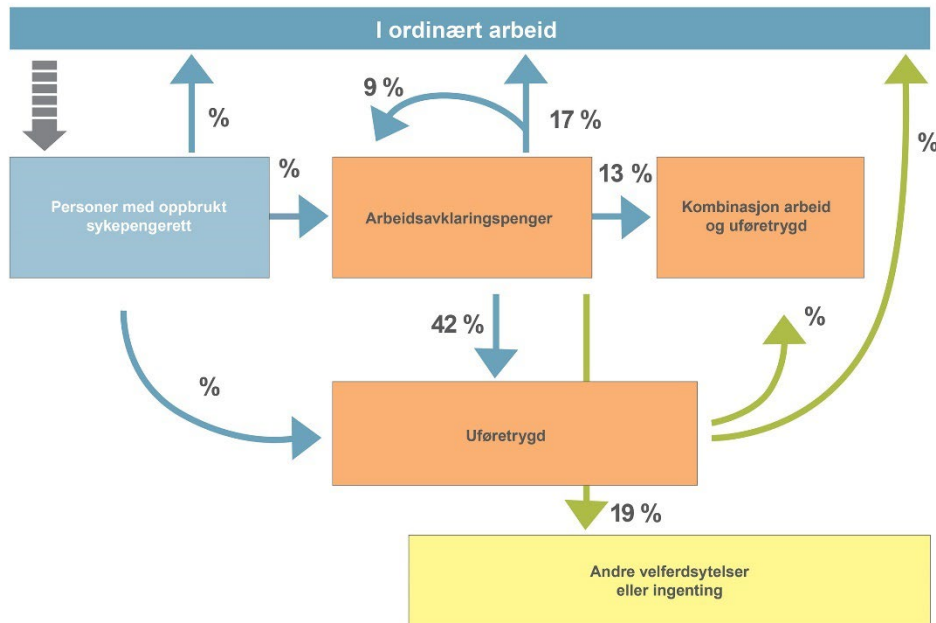
I forrige kapittel gikk vi nærmere inn på insentivene til å arbeide, mens i dette kapitlet skal vi se på aktørene som inngår i sykefraværsoppfølgingen, hvilken type dokumentasjon som påvirker NAVs oppfølging og arbeidsevnevurderinger, og hvem som får og hva som skjer med de som får innvilget uføretrygd etter lengre avklaringsløp.

Vi skal se nærmere på oppfølgingen og lovverket knyttet til helseytelsene i NAV og bevege oss i folketrygdens fotspor fra første sykemelding, via oppfølging og avklaring av arbeidsevne med AAP, inntil uføretrygd til slutt innvilges.¹⁹⁴ For å kunne forklare sammenhengene bak utenforskapet, som i Norge ofte knyttes til sykdom og helseproblemer, skal vi se nærmere på hva som skjer med dem som trer ut av arbeid grunnet sykefravær, beskrive hva som kjennetegner overgangen fra en helseytelse til den neste, og den endelige vurderingen knyttet til manglende arbeidsevne.

Her følger en kort oversikt fra høsten 2024 over hvor mange som mottar de ulike ytelsene. 7,2 prosent av de som står i jobb i Norge var sykemeldte, og var helt eller delvis ute av arbeid grunnet sykdom. Av befolkningen i sin helhet, mottar 4,4 prosent AAP, og andelen har vært økende.¹⁹⁵ Over 10 prosent av befolkningen mottar uføretrygd.¹⁹⁶ En av ti nordmenn i arbeidsfør alder er altså avklart som varige mottakere av full eller gradert uføretrygd, og dette antallet øker også.¹⁹⁷

Den virkelige overgangen fra AAP til uføretrygd antas fortsatt å ligge på 55 prosent, men ni prosent gikk en ny runde på AAP i 2023, og en stor andel av disse blir sannsynligvis uføre til slutt. Det reelle tallet vil da ligge på over 60 prosent. Tallene fra 2023 viser også at nærmere 20 prosent av de som avsluttet på AAP går over til alderspensjon, og slik sett benytter ytelsen i påvente av å tre ut av arbeidslivet.¹⁹⁸ I NOU 2021:2 ble det slått fast at «Lange sykefraværsforløp etterfølges ofte av mer varige helserelaterte trygdeytelser. Om lag 70 prosent av helt nye mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) kommer fra sykepenger, mens om lag 80 prosent av nye mottakere av uføretrygd kommer fra AAP.»¹⁹⁹

Helseforløpet i NAV



For mottakere av AAP som gikk til maksdato på ytelsen i 2023, gikk 17 prosent tilbake i arbeid, 42 prosent ble avklart som helt arbeidsuføre, mens 13 prosent av brukerne ble avklart som delvis arbeidsuføre/delvis i jobb. Hele 55 prosent av AAP-mottakerne gikk altså over på en eller annen uføretrygd etter endt periode i avklaring. Litt overraskende ble 28 prosent betegnet som ikke skikkelig avklart, det vil si at de trengte mer tid på AAP, de forsvant uavklart ut av NAV uten arbeid, eller de gikk over på en annen velferdsytelse.²⁰⁰

Sistnevnte er en gruppe som gjerne forblir i systemet over tid, og som jevnlig veksler mellom statlige og kommunale ytelser og oppfølging. Flere mottar også utbetaling og oppfølging av flere velferdsytelser samtidig. Deres forløp i NAV innebærer mer omstendelige avklaringsprosesser over tid, noe vi har vist med brukerreise-eksempelet i kapittel 2.

Det unikt høye norske sykefraværet

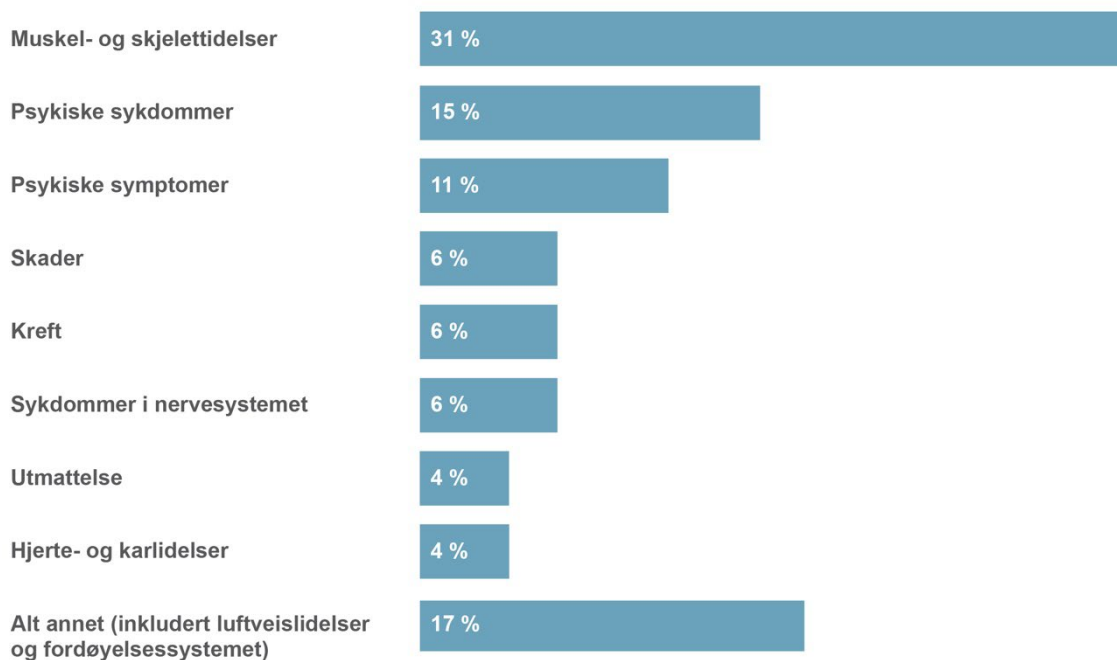
OECD har pekt på Norge som verdensledende på sykefravær, og har knyttet det historisk høye norske sykefraværet til vår svært generøse sykelønnsordning.²⁰¹ Det norske sykefraværet ledsages dessuten av en svært uønsket tendens til å føre stadig flere ut i langvarig utenforskap, og bort fra deltakelse i arbeidslivet på permanent basis. Utviklingen er lite gunstig for samfunnet og for enkeltindividet.

Et sykefravær på over syv prosent er svært høyt, og året 2024 markerte seg spesielt i den sammenheng. Men historiske tall peker på et særnorskt høyt sykefravær, og tall fra SSB bekrefter at Norge mellom 2006 og 2017 også lå høyt sammenlignet med våre naboland.²⁰²

I 2022 ble det varslet om sykefravær som ikke hadde steget høyere siden finanskrisen slo inn i 2008, etterfulgt av svineinfluensaen i 2009.²⁰³ Sykefraværet gikk noe ned i 2023, men i 2024 har det økt oppsiktsvekkende kraftig.

Tabellen fra NAV nedenfor viser årsaker til langvarig sykefravær i 2022.

Tabellen viser hvor stor prosentandel ulike diagnosegrupper utgjør av det langvarige sykefraværet. Langvarig sykefravær er her definert å vare seks måneder eller mer.



204

Muskel- og skjelettlidelser var årsaken til det største langvarige fraværet (31 prosent) i 2022, mens psykisk sykdom og symptomer utgjorde 26 prosent. Til sammen utgjør disse diagnosegruppene nær 60 prosent av sykefraværet i Norge, mens utmattelseskategorien, som ofte knyttets til postvirale ettervirkninger (som etter pandemien), utgjør kun fire prosent.²⁰⁵ Psykiske lidelser står for det lengste fraværet over tid.²⁰⁶

Kvinner står for 60 prosent av sykefraværet, mens 27 prosent av fraværet knyttes til jobber i helse- og sosialtjenesten.²⁰⁷ En tredjedel av sykefraværet antas nettopp å være knyttet til typen arbeid kvinnene utfører, og åpenbart er visse yrker mer belastende med tanke på jobbrelaterte plager og sykdommer. Enkelte mener dessuten at kvinner utsettes for mer dobbeltarbeid hjemme ved å ta større ansvar for familie og barn, samt logistikken omkring dette. Et nytt regjeringsutnevnt utvalg skal derfor se spesifikt på kvinners arbeidshelse, hente inn kunnskap fra forskningen og lansere nye forslag til tiltak for å hindre frafall fra arbeidslivet.²⁰⁸

Arbeidsledigheten i Norge er derimot betegnet som lav, med 4,1 prosent arbeidssøkende av arbeidsstyrken mot slutten av 2024. Vi ligger ganske likt med Storbritannia. Sverige ligger på 7,4 prosent, mens Danmark er nede på 2,6 prosent.²⁰⁹ Andel sysselsatte i arbeidsfør alder i Norge registrert i et arbeidsforhold ligger på 69,5 prosent. SSB registrerer sysselsatte personer i Norge når

de «utførte betalt arbeid i minst én time i referanseuken», men også når de har vært «midlertidig fraværende fra jobben sin på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende.» Statistikken sier dermed ikke noe om graden av selvforsørgelse, kun at den enkelte skal være registrert med jobb i minst en time den registrerte uken.²¹⁰

Det har vært antatt at Norge har hatt høyere sysselsettingsandel og flere med funksjonsnedsettelse i jobb enn andre såkalt sammenlignbare land, men hypotesen har blitt avvist som årsakssammenheng. Det har også blitt hevdet at Norge har flere kvinner i jobb, hvilket igjen gir økt risiko for høyt sykefravær. Til sammenligning har også våre naboland en høy kvinnelig andel sysselsatte, uten at det løfter sykefraværet slik som i Norge. I artikkelen «Myten om det norske utenforskapet» i tidsskriftet «Søkelys på arbeidslivet», forklarer forskerne Erling Barth, Kalle Moene og Axel West Pedersen et høyere norsk sykefravær med at vi har hatt noen flere eldre i jobb, hvilket bidrar til økt sykefravær. En annen forskjell mellom Norge og våre naboland er at sykefraværet i Norge oftere ender opp i de helserelaterte ytelsene AAP og uføretrygd, mens sykefravær i andre land i mange tilfeller ender i ledighetsstatistikken.²¹¹

Det er derfor naturlig å se disse tallene opp mot hverandre, og stille spørsmål ved hva stillingsvernet gjør med omstillingsevnen vår. Hvis arbeidsledighet i Norge erstattes med helseytelse og en avklaring av rett på uføretrygd, fremfor å oppfordre flere til å søke nye muligheter og finne nytt arbeid, skal man da slå seg til ro med å si at det er bedre å ha høye sykefraværstall enn høye ledighetstall?

Sykepengeåret – første steg ut av arbeidslivet

En sykemelding starter ved at en arbeidstaker oppsøker fastlegen eller en behandler fordi denne opplever helseplager eller sykdom som gjør det vanskelig å jobbe fullt, eller å stå i arbeid i det hele tatt. Fastlegen må da vurdere om det skal skrives ut gradert eller full sykmelding, samt lengden på sykmeldingen. Manuellterapeut og kiropraktor kan også sykmelde, men ikke lenger enn 12 uker.

Hvert år saksbehandles det omtrent 3,5 millioner sykepengesaker i NAV.²¹² Og når sykefraværet øker, vil også mengden sykepengesøknader øke. I oktober 2024 ble det på NAV.no oppgitt seks ukers saksbehandlingstid for førstegangssøknad.²¹³ Økt etterspørsel etter sykmeldinger utløser høyere press på fastlegene, men også på sykefraværsoppfølgingen i NAV. Arbeidsgiverne må bruke mer tid på fraværssamtaler, tilrettelegging og dialogmøter. Et høyt jobbfravær kan også forsterke utfordringene siden arbeidsplassen opplever økt press på å oppfylle produksjonskrav og tjenesteleveranser, og de resterende ansatte i jobb må ta unna arbeid for de som er fraværende.

Arbeidsgiver har i utgangspunktet hovedansvar for å følge opp sine ansatte når de er sykmeldte. Derfor skal fraværsoppfølgingen i prinsippet være knyttet til arbeidsplassen. Når en sykmelding kommer inn til NAV, har NAV et medansvar for å bidra i prosessen med å få den sykmeldte tilbake i arbeid. I praksis vil likevel mange sykefraværforhold ordne seg selv ved at den ansatte går tilbake i jobb etter en kortere periode. I slike situasjoner har NAV som regel ikke vært involvert i det hele tatt.

Hvis den sykmeldte står uten arbeidsgiver, vil NAV ha hovedansvaret for oppfølgingen. Eksempelvis kan dette være en som blir sykmeldt som arbeidsledig mottaker av dagpenger. I slike situasjoner vil det være behov for tettere oppfølging og bistand fra NAV for å komme tilbake i jobb.

NAV-veilederen som følger opp en sykepengesak har som regel en portefølje denne har ansvar for i sin oppfølging. NAV, den sykmeldte, fastlegen og arbeidsgiver har underveis i sykefraværsoppfølgingen tilgang til en egen digital kommunikasjonskanal på NAV.no. Ut over disse partene, finnes også andre viktige aktører som deltar i prosessen med å følge opp sykefravær: NAVs arbeidslivssentre, bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte og verneombudet på arbeidsplassen og Arbeidstilsynet.

Slik ser gangen i sykefraværsoppfølgingen ut: ²¹⁴

Etter fire uker skal arbeidsgiver, i samarbeid med den ansatte, sende inn en oppfølgingsplan for tilbakeføring i arbeid.

Etter syv ukers sykefravær skal arbeidsgiver ha innkalt den ansatte til dialogmøte 1. Hvis det ikke er gjort, vil NAV vurdere å innkalle til felles møte, hvis den sykmeldte eller arbeidsgiver uttrykker ønske om å ha med NAV.

Først når sykmeldingen passerer åtte uker, og arbeidstaker fortsatt er 100 prosent sykemeldt, må såkalt «tungtveiende medisinske grunner» være til hinder for jobbrelatert aktivitet. Sykmelder må skrive en utdypende vurdering av muligheter og begrensninger knyttet opp mot arbeid, og en medisinsk vurdering avgjør NAVs videre oppfølging. Hvis hindringene er knyttet til forhold ved arbeidsplassen og jobben som skal utføres, må arbeidsgiveren dokumentere hva som er videre plan for oppfølging.

Etter 12 uker kan arbeidstaker fortsatt være sykemeldt med symptomhelseplager. Men nå vil NAV be fastlegen vurdere om det bør stilles sykdomsdiagnose. Når fastlegen har vurdert det, vil NAV etter 17 ukers sykefravær vurdere om dialogmøte 2 bør gjennomføres.

NAV er i utgangspunktet pålagt å gjennomføre dialogmøte 2 med ansatte og arbeidsgiver hvis sykefraværet har vart i seks måneder. Det kan likevel finnes medisinske grunner for unntak; sykmeldte kan eksempelvis være sykehusinnlagt eller på helseinstitusjon. Møtet kan også avlyses hvis fastlegen vurderer at det er sannsynlig med friskmelding innen 28 uker, eller at iverksatte tiltak sannsynliggjør friskmelding.

Hvis det likevel går 39 uker med fravær, vil sykepengeåret nærme seg slutten. Igjen vil fastlegen bes om å vurdere sykdomsdiagnose (klart definert årsak) fremfor symptomdiagnose (ikke klart definert årsak), og den sykmeldte vil få informasjonsbrev som varsler om opphør av sykepenger og tilbud om samtale hos NAV.

I god tid før uke 52 bør bruker være innkalt til ny samtale hos NAV. Tema for samtalen vil blant annet være en orientering om vilkår knyttet til den neste helseytelsen man eventuelt kan kvalifisere for, og hvordan man søker om arbeidsavklaringspenger (AAP). Videre vil man få varsel om redusert kompensasjonsgrad med AAP, og muligheten for redusert økonomi fremover ved å ikke komme tilbake i ordinær jobb.

Med dagens regelverk for sykepenger og dagens IA-avtale har NAVs egen forskning funnet at det er en kraftig økning i sannsynligheten for friskmelding like før utløpet av sykepengeperioden. Mange blir friskmeldte de første dagene av en sykemelding, hvilket betegnes som korttidsfravær, men deretter

avtar friskmeldingen kraftig. Likevel oppstår et markant oppsving av friskmeldinger mot slutten av sykepengeåret.²¹⁵

I sluttsamtale med veileder på sykefraværsoppfølgingen vil man altså bli informert om at man ved eventuell overgang til AAP, (i prinsippet) vil få utbetalt 66 prosent av lønn før sykmelding. For mange fungerer dette som en påminnelse om økonomiske konsekvenser av langvarig sykefravær, uavhengig av oppfølgingsplaner og dialogmøter. Så når sykepengeåret nærmer seg slutten, vender derfor overraskende mange tilbake til jobb fremfor å gå over på AAP.²¹⁶ Sysselsettingsutvalget omtaler fenomenet i sin rapport av 2021, og beskriver langtidssykmeldte som befinner seg i en «gråson» hvor andre mekanismer enn helsetilstanden påvirker sykefraværet, hvilket utløser friskmelding når sykepengene opphører.²¹⁷

Fastlegens portvokterrolle

Fastlegeordningen ble innført i 2001 (samtidig med avtalen om inkluderende arbeidsliv), og gir lovfestet rett på en fastlege i Norge.²¹⁸ Fastlegen er pålagt å imøtese det medisinske behovet til sin pasient.²¹⁹ Ved sykmelding skal fastlegen også være i stand til å vurdere pasientens funksjonsevne, på tross av sykdom.

Fastlegen forholder seg til sykmeldtes beskrivelse av egen situasjon. På bakgrunn av dette skal det vurderes om det er tilstrekkelig med gradert sykmelding, eller om medisinskfaglig anbefaling tilsier full sykmelding. Ofte starter man med å foreslå enkle helsetiltak eller kommunal helsehjelp, men i mange tilfeller sykmeldes pasienten for å ta tiden til hjelp, for å bli frisk.

I den forbindelse er fastlegen ofte en ønsket deltaker i dialogmøtene under sykefraværsoppfølgingen i NAV, men er likevel begrenset til å uttale seg innenfor taushetspliktens grenser. Det vil si at legen ikke kan snakke om sykdom i møte med arbeidsgiver, men bare om hva som skal til for at den ansatte skal kunne komme tilbake i jobb.²²⁰

Begrepet portvokterrollen er ikke et nytt begrep, og har tradisjonelt sett vært knyttet til legenes behandlings- og henvisningsgrunnlag, og at fastlegen står ansvarlig for at pasienten får riktig behandling til riktig tid. Målsettingen har vært at alle pasienter skal tilbys likeverdige tilbud, og at man begrenser overforbruk av helsetjenester når pasienten heller burde fått annen hjelp. Portvokterrollen betinger at fastlegen får tilstrekkelig tid til å bli kjent med pasienten, slik at uhelse forebygges, sykdom avdekkes og egnede tiltak kan iverksettes.

I flere år har det vært mangel på fastleger over hele landet, forventningene til dem er høye, mens kompleksiteten i arbeidsoppgavene øker. Mange hevder at arbeidsbelastningen deres har blitt for høy, og at tiden ikke strekker til. Parallelt med utredning, oppfølging og pasientbehandling skal fastlegen også bidra som sakkyndig part overfor arbeidsgiver og NAV, og utføre vurderinger knyttet til sykdom og arbeidsuførhet.²²¹

Ut over økonomiske insentiver er det flere forslag som har blitt lansert med målsetting om å få sykmeldte raskere tilbake i jobb. Før bruddet i IA-avtalen høsten 2024 ønsket direktør for området arbeidsliv i NHO, Nina Melsom, at fastlegens rolle som portvokter inn i velferdssystemet burde tas tak

i, med tanke på å gi dem større ansvar for å stramme inn på sykmeldingene. Hun mente at fastlegens rolle i arbeidet med å få ned sykefraværet også burde inngått i en ny IA-avtale.²²²

Fastlegene står i en skvis, både økonomisk og tidsmessig, mellom det å sykmelde og det å bruke tid på å få pasienten tilbake i jobb.²²³ En fastlege får betalt per konsultasjon, og en sykmelding tar ofte kortere tid enn et lengre løp for å få pasienten til å stå i jobb. Dersom pasienten kommer med symptomidelser som ikke har en definert årsak, er fastlegen ofte henvist til å basere seg på hva pasienten selv oppgir av plager. Medisinsk forskning fra blant annet Folkehelseinstituttet bekrefter at sykmeldingene ofte er drevet frem av pasientenes ønsker, og at portvokterrollen begrenser seg til en slags forhandling om prosentvist sykefravær og varighet.²²⁴

Av andre tiltak kan nevnes arbeidsgivers bestridelse av sykmeldingen, forslag om å frata fastlegene rett til sykmelding, økt bruk av avventende sykmelding, innføring av kognitivt samtaleverktøy på fastlegekontoret, økt bruk av kommunal psykisk helsehjelp, med mer, uten at vi går nærmere inn på dette her.

Foreløpig er sykelønnen for den ansatte «fredet», og man opprettholder 100 prosent sykepenger i ett år for den som blir syk og er i et arbeidsforhold.

Arbeidsavklaringspenger – for å bedre og avklare arbeidsevnen

I dette avsnittet skal vi gå videre og se hva som skjer når en person har vært sykmeldt i ett år og sykelønsperioden har utløpt.

For dem som har vært sykemeldt i ett år, og som ikke har kommet tilbake til større stillingsprosent ved maksdato, vil en søknad om AAP som regel være neste steg. Høsten 2024 var sykefraværet rekordhøyt i Norge. I tillegg har man sett et økende antall søkere og mottakere på AAP (for 2023 sier NAV 155 000, mens SSB sier 188 000 mottakere), og NAV oppgir 9 700 personer flere på ytelsen enn året før. Nyere tall fra NAV bekrefter 11 000 flere mottakere av AAP i 2024 sammenliknet med 2023.²²⁵ Tallene knyttes til det høye sykefraværet og er en naturlig konsekvens av at flere går over på AAP etter sykepengeåret.²²⁶

Det er likevel ikke et krav at de som søker AAP har hatt sykepenger før søknad.²²⁷ Derfor rommer brukergruppen på AAP et langt mer bredspektret befolkningsgrunnlag. Hvem som helst kan søke ytelsen, dersom man mener at helseplager er årsak til nedsatt arbeidsevne med minst 50 prosent. Det stilles ingen krav til jobberfaring fra tidligere, men det må dokumenteres behov for hjelpetiltak via NAV og/eller behandling for å bedre arbeidsevnen. Søker må være mellom 18 og 67 år, og må ha vært medlem av Folketrygden de siste fem årene før søknadstidspunktet.

Sammenliknet med sykepenger, er AAP en annen type helseytelse som inneholder et mer mangfoldig regelverk, et annet oppfølgingsregime og andre løsninger for utbetaling. På sykepenger styres utbetalingene etter periodene med fra-og-til-dato på sykmeldingen. Periode for sykmeldingen avtales med fastlegen, og sykepengene utbetales ved at de kommer inn på konto som ordinær lønn. AAP har en lavere sats enn ordinær lønn, og det er innsendte meldekort annenhver uke som utløser to utbetalinger i måneden, fremfor én lønnsutbetaling.

Etter ett år som sykmeldt utløses nå et AAP-pengevedtak for ett år av gangen. Litt kronglete forklart står det på NAVsk og mellom linjene at vedtaket likevel ikke nødvendigvis vil vare et år. Vissheten om et vedtak som oppgir varighet på ett år, og som stadfester redusert arbeidsevne, kan imidlertid gjøre at aktørene lener seg litt tilbake og inntar en mer avventende holdning ved å ta igjen til hjelp i håp om at brukeren blir frisk igjen.

AAP skal i utgangspunktet kun vare opptil tre år, men det er nå åpnet opp for flere muligheter for ytterligere forlengelse, og NAV-veileder blir da langt mer delaktig i prosessen med å avgrense eller forlenge tid på ytelsen. Medvirkningsplikten fra sykefraværsoppfølgingen går nå over til et krav om delaktighet i å formulere en aktivitetsplan med sikte på å bedre arbeidsevnen. På AAP er det nemlig ikke lenger fastlegens tidsbegrensede sykmelding, men avtalte aktiviteter og behovet for oppfølging fra NAV, som avgjør hvor lenge man beholder ytelsen.

Som navnet åpenbart avslører, ligger det innbakt i regelverket at ingen i prinsippet skal avsluttes på ytelsen uten å ha fått sine jobbmuligheter vurdert opp mot helsesituasjon, og arbeidsevnen avklart. Dette legger et større press på en konklusjon fra NAV-veilederen, sammenlignet med eksempelvis sykepenger og dagpenger, der ytelsen bare opphører ved maksdato. Som på sykepenger har veiledere på AAP også gjerne porteføljer til oppfølging, og ofte består porteføljene av svært mange brukere. En bruker inn, bør da helst følges opp med en ut. Hvis ikke brukerne avklares jevnlig, vil det hope seg opp med uavklarte saker mot maksdato, med kompliserte unntaksvurderinger og byråkratisk innhenting av dokumentasjon som må fremlegges for forvaltningen for godkjente pengevedtak videre. Men først må man altså oppfylle inngangsvilkårene for AAP.

Når NAV skal behandle søknad om AAP må det gjennomføres en arbeidsevnevurdering (AEV). Nylige endringer i NAVs saksbehandlingssystemer kobler denne vurderingen med §14a-vedtaket (oppfølgingsvedtaket) hvor muligheter og hindringer knyttet til jobb kartlegges, samt hvilke bistandsbehov søkeren har. I utgangspunktet har alle rett til å få sin arbeidsevne vurdert av NAV med en arbeidsevnevurdering/14a-vedtak dersom bruker eller NAV tror at arbeidsevnen er nedsatt.

Hvis brukeren er uenig i NAVs vurdering, kan denne påklages.²²⁸ Likevel er det sjelden at brukerne klager på NAVs vurdering av oppfølgingsbehovet. I stedet er det gjerne pengevedtakene det klages på, hvis søker får avslag på pengeytelsen.

Forskning ved OsloMet i 2024 har sett på hvordan arbeidsevnevurderingen og oppfølgingsvedtaket så langt har vært oppfattet av brukerne. Oppsummert finner forskerne at det er stor variasjon i hvordan en arbeidsevnevurdering har blitt formulert av veileder, og at både praksis og kvalitet har vært sprikende. Systemet har frem til nå gitt et stort skjønnsmessig rom for hvordan brukers situasjon skal forstås og hvilke beslutninger som tas deretter. Videre har ikke alltid brukeren oppfattet arbeidsevnevurderingen som et verktøy for konstruktiv dialog og samarbeid, men som et kontrollverktøy eller en formalitet.²²⁹

Den nye saksbehandlingsløsningen vil forhåpentligvis gjøre det enklere for brukerne å forstå hvilke vurderinger NAV legger til grunn for hjelpebehovet, mens en ny løsning for selve vilkårvurderingen av rett på pengeytelsen AAP står på trappene til høsten 2025. En kvalitetssikringsfunksjon skal da sørge for lik praksis i vurderingene, mens tiden vil vise om praksis og forståelsen av lovverket vil virke innstrammende eller ikke.

Legens portvokterrolle i tre deler

Vi har beskrevet fastlegens portvokterrolle i sykefraværsoppfølgingen over, men egentlig opptrer fastlegen som portvokter ved minst tre anledninger overfor de pasientene som går over på uføretrygd etter sykefravær og oppfølging på AAP. I første del av portvokterrollen, har fastlegen rett til å sykmelde sin pasient i løpet av sykepengeåret. I den andre delen av portvokterrollen, inngår legeerklæringen ved søknad om AAP, som igjen danner grunnlag for vurdering av sykdom og nedsatt arbeidsevne, og bekreftelse av utrednings- og behandlingsbehov. En medisinskfaglig erklæring vektlegges tungt som kilde til fakta i enhver trygdesak, og en arbeidsevnevurdering fra en NAV-veileder vil i stor grad bygge på arbeids- og funksjonsvurderingen fra fastlegen. Med andre ord; legeerklæringen legger premisset for sykefraværet, hvorvidt ytelsen AAP innvilges eller ikke, men også videre avklaringsforløp og i siste del tre av portvokterrollen med søknad om uføretrygd.

En person kan ha nedsatt funksjonsevne uten at arbeidsevnen er nedsatt. Men OsloMets oppsummering av AAP-forskning bekrefter at legeerklæringene ikke nødvendigvis formuleres uten utfordringer, og at funksjonsevne og arbeidsevne ofte ikke er tilstrekkelig beskrevet av fastlegene.²³⁰ Av den grunn etterlyses tydeligere retningslinjer for et bedre og tettere samarbeid mellom legene og NAV-veilederne.

Utredning, behandling og den lange arbeidsavklaringsprosessen

Det som først skal vurderes ved søknad om AAP, er om den nedsatte arbeidsevnen er 50 prosent eller mer, grunnet sykdom, skade eller lyte, for å få innvilget ytelsen (§ 11-5).²³¹ Men lovverket gir igjen stort rom for skjønnsvurderinger. Sykdomssymptomer kan i visse tilfeller oppfylle lovkravet, så det er ikke alltid et krav at det foreligger en påvist sykdomsdiagnose. I retningslinjene står det at selv om sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer ikke regnes som sykdom, kan likevel dette være årsaker til at noen utvikler sykdom.²³²

I lovteksten heter det at omsorgsoppgaver og sosiale utfordringer ikke er grunn til å få innvilget AAP. Likevel innrømmer lovgiver at nettopp slike forhold ofte forårsaker sykdom (eksempelvis en psykisk lidelse), og da kan det likevel være riktig å innvilge AAP.

Det andre inngangsvilkåret for AAP (aktivitetsvilkåret i § 11-6) dreier seg om behovet for utredning, behandling og/eller eventuelt tiltak. Her må det dokumenteres et behov for bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid.

På søknadstidspunktet har fastlegen som regel fulgt opp pasienten i ett år som sykemeldt, men ofte uten at helseplagene har blitt grundig utredet og uten at det er gitt en sykdomsknagg å henge plagene på. Likevel er det ikke nødvendig med sykdomsdiagnose som årsak knyttet til jobbfravær for å få innvilget helseytelsen. Det er tilstrekkelig at legen bekrefter fortsatt symptomdiagnose etter grundigere undersøkelser, men at plagene følges opp med utredning for å avklare potensiell sykdom.²³³

Det er altså tilstrekkelig å oppleve helseplager, men avgjørende at fastlegen sender henvisning for å få symptomene utredet med mistanke om sykdom. Selv om arbeidsplassen dokumenterer muligheter

for tilrettelegging i forsøk på å få den ansatte tilbake i jobb, vil det i slike situasjoner være den medisinske vurderingen som trumfer annen dokumentasjon, og som avgjør om AAP innvilges eller ikke.

Dersom den som søker AAP opplever belastende arbeidskonflikt, utfordringer i nære relasjoner, eller sliter med forbruksgjeld, og derav utvikler psykiske symptomer eller utmattelse, vil AAP innvilges hvis fastlegen med overbevisning henviser til utredning av helseplagene. Utfordringer med å avgrense mottak av AAP forskyves da til senere tidspunkt hvis eller når bruker får avslag på henvisning. Men en stans-begrunnelse blir langt mer krevende å formulere ettersom tiden går og brukers egen oppfatning av sykdom vedvarer.

Selv om det foreligger medvirkningsplikt i sykefraværsløpet, er det først når maksdato på sykepenger nærmer seg, at det virkelig stilles krav til behandling for å bedre arbeidsevne for overgang til neste helseytelse i folketrygden. Hvis pasienten ikke opplever bedring i løpet av sykepengeåret, sørger fastlegen for videre henvisning til utredning og behandling, eventuelt for vurdering av behov for operative inngrep, rehabiliteringsopphold, eller andre helsetiltak, med sikte på å oppfylle vilkårene for AAP.

Blant dem som søker og mottar AAP finnes selvsagt de med åpenbare behov for behandling, og som må gjennomføre dette før de er klare for å returnere til arbeid. Vilkårsvurdering i slike saker er enkel prosedyre, og videre oppfølging fra NAV vil da begrense seg til et minimum.

Derimot er det et økende antall tilfeller hvor diagnose og helseforløp forblir uavklart over lang tid, og hvor ingen form for tradisjonell medisinsk behandling ser ut til å bedre situasjonen. Sykefraværet knyttet til symptomdiagnosene slapphet og tretthet har økt siden pandemien, og det mistenkes ofte langtidsvirkninger etter korona og luftveisproblematikk.²³⁴

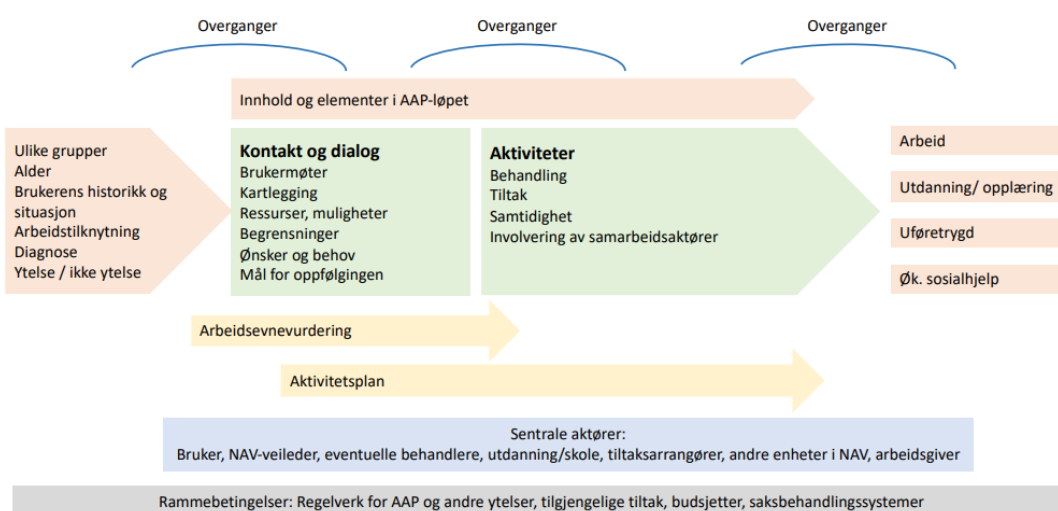
Ved innvilget AAP skal det uansett utarbeides aktivitetsplan(er) med sikte på å øke arbeidsevnen og å komme tilbake i arbeid. Aktivitetsplanen er ment til å sikre at hver enkelt har en klar plan for å forbedre egen helsesituasjon og å øke arbeidsevnen. Bruker kan (og bør) selv gå inn i planen på NAV.no og definere målet sitt, registrere nåværende jobb, eller hvilken type stilling det er ønskelig å sikte seg mot. Bruker kan også legge inn hvilken medisinsk behandling som er aktuell. Planen organiseres etter forslag, planlegges, gjennomføres, fullført og avbrutt. NAV-veilederen kan også legge inn samtaleinnkalling i planen og invitere til dialog, enten via videomøte eller fysisk oppmøte.

Portvokterrollen til fastlegen endrer gjerne noe karakter hvis NAV formelt sett gir pasienten godkjent nedsatt arbeidsevne, og innvilger AAP. Siden en henvisning oftest sendes ut like før maksdato på sykepenger, tar det gjerne tid å vente på svar på henvisningen. Etter litt ventetid vil gjerne NAV-veilederen be fastlegen om bekreftelse på gjennomført medisinsk faglig plan, og hva som ble konklusjonen etter fullført utredning eller behandling.

I utgangspunktet skal det også stilles forventninger til deltakelse i tiltak. Men dette kan være utfordrende, hvis bruker stadig venter på medisinske resultater. Progresjon i tiltak stagnerer hvis målet er å avklare en fremtidig jobbmulighet, samtidig som at bruker opplever manglende behandling for å optimalisere arbeidsevnen. Forskning fra OsloMet bekrefter at AAP ofte blir en venteytelse før uføretrygd, og at det blir mye kartlegging og lite oppfølging. Dette på bakgrunn av at helsevesenet og

NAV opptrer med ulik logikk og etter ulik praksis for å identifisere en pasient eller tjenestebruker som syk og/eller arbeidsfør.²³⁵

Det har også vært forsket på om fokus på aktivitetsplan faktisk leder til at brukerne kommer i jobb, eller ikke. OsloMet-oppsummeringen peker på studier i regi av Høgskolen i Bergen av 2014 og 2016 som hevder at NAV-ansatte er mer orientert mot å oppfylle kravet om aktivitet enn at brukerne får arbeid. Det pekes også på en rekke utfordringer med aktiviseringstiltakene, blant annet at de ofte er lite målrettede og at det gjerne blir aktivisering for aktiviseringens skyld. Særlig for unge brukere viser det seg at de sjelden kommer i jobb gjennom arbeidsavklaring, at de unge blir demotiverte og fanges i systemet.



236

På bestilling fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har PROBA gjennomført en undersøkelse av hvordan oppfølgingen av AAP-mottakere har fungert. Ikke overraskende har de funnet ut at oppfølgingen fungerer best når brukeren har enklere saker, det vil si klare diagnoser med en behandlingsplan. I mer komplekse saker, som skyldes uklare symptomhelseplager, språkvansker og sammensatte sosiale problemer, er NAVs oppfølging og arbeidsavklaring mer krevende og fungerer ofte dårligere.

Et ytterligere problem er at det er svært mange aktører som skal samarbeide om oppfølgingen. Ut over bruker selv, AAP-veileder i NAV, fastlegen og eventuelt arbeidsgiver, bidrar ofte flere eksterne aktører til planlegging, formulering og gjennomføring av aktivitetsplanen, som behandlingsapparatet, spesialisthelsetjenesten, bedriftshelsetjenesten, tiltaksleverandører, spesialenheter i NAV (Senter for jobbmestring, NAVs arbeidsrådgivning), jobbspesialister, IPS-veiledere, pårørende, kriesenter, familievernkontor, barnevernet, flyktingveiledere, utdanninginstitusjoner, ruskonsulenter, med mer.²³⁷ For brukerne kan det være krevende å forholde seg til så mange involverte, og for de som skal hjelpe til, kan sakene fremstå som komplekse. Spørsmålet er om alle aktivitetene faktisk fører til bedring av arbeidsevnen?

Når et større antall av de ferdig avklarte AAP-mottakerne (55 prosent) tross alt har gjennomført NAVs pålegg om utredning og gjennomført behandling, likevel kommer gjennom nåløyet for innvilget uføretrygd: Hva sier det om hvordan helseapparatet og hjelpetjenesten fungerer i Norge? Er kvaliteten på behandlingen for dårlig, eller er manglende bedring av arbeidsevne forårsaket av helseplager som ikke lar seg behandle av de helsetilbudene som finnes?

Hvis sistnevnte er tilfellet: Kan man si at lovpålagt behandling på AAP er hensiktsmessig og riktig bruk av behandlingsapparatet? Hvis svaret er nei: Skal vi fortsette å pålegge utredning og gjennomføre behandling som ikke bedrer brukernes arbeidsevne? Sett i lys av at en større andel av befolkningen blir eldre, og i økende grad vil ha større behov for knappe helseressurser, hva innebærer det for behandlingsapparatets kapasitet?

For hvilke aktiviteter er det som faktisk fører folk med helseplager tilbake i arbeid? Når vil en bruker kunne anses som frisk nok til å kunne jobbe igjen etter sykefravær? Og hvem bestemmer egentlig når tiden er inne for retur til arbeidslivet? Hva skjer med de som har gjennomført utredninger, behandling og tiltak i regi av NAV over en lengre periode med oppfølging på AAP, uten å komme i jobb? Og hvem er det egentlig som avklarer folks jobbkapasitet og arbeidsevne? NAV-veilederne står ansvarlig for å løse brukerne gjennom kartleggings- og avklaringsprosessen, som i prinsippet skal ha et tydelig jobbfokus. Veileder er pålagt å skulle avklare hvilke typer arbeid bruker er i stand til å utføre.²³⁸ Alternativt skal veileder vurdere om nok er nok, det vil si når all hensiktsmessig behandling og tiltak er gjennomført, og når det er tid for å kunne konkludere med tanke på uførhet (Kapittel 12 i Folketrygden).

I forkant av hvert avsluttende AAP-vedtak som fattes for dem som er ferdig avklart på AAP, skal det ha blitt gjennomført en oppsummerende og konkluderende arbeidsevnevurdering. Men det som er realiteten er at NAVs vurderinger baserer seg på den enkelte brukers subjektive opplevelse av egen funksjonsnedsettelse og arbeidsbegrensninger, på lik linje med vurderingene til fastlegen. Til syvende og sist er det opp til den enkelte bruker å uttrykke hvordan de fungerer i hverdagen, hvordan de opplever egen helse, hvilke tiltak de selv mener er best egnet, hva som er den optimale jobben, og hvor mye man selv ser for seg å kunne klare å jobbe.

Først når alle hensiktsmessige aktiviteter for å bedre arbeidsevnen er gjennomført på AAP, kan det vurderes om bruker bør søke uføretrygd (hel eller gradert) som kompensasjon for bortfall av eller mangel på arbeidsinntekt.

Legeerklæringen utgjør grunnlagsdokumentet for den endelige avklaringen av arbeidsevne, også i uføresakene. Dermed spiller fastlegen sin siste og avgjørende rolle som portvokter, også på vei inn til den tredje- og siste helseytelsen i folketrygdrekken. De samme uklarhetene rundt funksjonsevne, sykdom og diagnose vi har beskrevet tidligere, er også gjeldende i denne fasen.²³⁹

Om brukeren ikke blir avklart for å komme tilbake i arbeid, er uføretrygd som regel neste skrittet i prosessen. Men veien dit kan også gå via andre ytelser en periode, slik som i brukerreisen, kapittel 2.

Uføretrygd – ferdig arbeidsavklart?

Uføretrygd er en langtidsytelse uten varighetsbegrensning som vedvarer inntil innvilget alderspensjon. Det er anledning til å motta full uføretrygd, men også gradert uføretrygd i kombinasjon med inntektsgivende arbeid. Som på AAP må søkeren være mellom 18 og 67 år, og dessuten ha vært medlem av folketrygden de siste fem årene før sykdom inntraff.

Selve vilkårsvurderingen knyttet til uføresakene kan sees i sammenheng med at tilstrekkelig behandling og avklarende arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført (§ 12-5), og at det i etterkant har vært mulig å konkludere med resultatet i en arbeidsevnevurdering. Som oftest vil aktivitetskravene (behandling og tiltak) i tiden med oppfølging på AAP lede frem nettopp til dette. Oppsummert er det tre forhold som må være tilstrekkelig kartlagt:

1. Man må vite nøyaktig hvilken type sykdom, skade eller lyte som er årsak til varig nedsatt fungering i arbeid (og derav nedsatt inntektsevne). Det betyr at bruker må være godt utredet, og det skal være konkludert med diagnose(r).
2. Det må dokumenteres at all hensiktsmessig behandling for å bedre helsesituasjonen skal være forsøkt.²⁴⁰
3. Deretter skal det ha vært gjennomført et arbeidsrettet tiltak som avklarer arbeidsevnen. Det vil si en beskrivelse av hva som er den optimale jobb for bruker, samt bekreftelse på hvilken jobbkapasitet denne klarer å stå i (stillingsprosent).²⁴¹

Alternativt må det argumenteres sterkt for at sykdom av vesentlig alvorlighetsgrad var årsak til at tiltak ikke lot seg gjennomføre. Det skal likevel svært gode grunner til for å omgå behandlings- og tiltakskravet i en uføresak, hvilket ofte er kilde til stor fortvilelse og frustrasjon for de som sliter med utmattelsesproblematikk.

Når dette er dokumentert og forklart, vil forvaltningen foreta en egen vurdering av nedsatt inntektsevne (§ 12-7) med dertil uføregrad, og utmåle størrelsen på uføretrygden. Dette fordi uføretrygd skal sikre inntekt for dem som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom.

Det stilles egentlig ingen krav til å ha gjennomført avklaring av arbeidsevnen via AAP. Men det er nyttig å ha gjennomført et avklaringstiltak med tanke på punkt 3, eventuelt annen dokumentasjon som kan oppsummere arbeidsevnen i en skriftlig rapport. En arbeidsgiver som har forsøkt å tilrettelegge i forbindelse med intern arbeidsutprøving og tilrettelegging, kan eksempelvis også skrive oppsummerende rapport til en uføresak. Også brukere av andre NAV-ytelser og den kommunale sosialtjenesten (for eksempel en klient med langvarige rusutfordringer) kan søke uføretrygd. Da vil som regel en sosialveileder kunne konkludere i en arbeidsevnevurdering.

Ordninger som skal begrense avklaring mot uførhet

Til sist i dette kapittelet skal vi se på ulike forslag for å begrense ressurser og tid som brukes i avklaringsprosessene mot uførhet.

Et tiltak er at NAV har hentet inn egen medisinskfaglig kompetanse: Hvert lokalkontor har som regel tilgang på minst én rådgivende lege (ROL) som veilederne kan rådføre seg med, først og fremst i sykepengesaker, men også underveis i kompliserte arbeidsavklaringsprosesser. NAV-legen skal bidra med medisinskfaglig og trygdemedisinsk rådgivning til veilederne i brukersaker. Også forvaltningen som saksbehandler uføresaker har egne rådgivende leger, i tillegg til NAV Klageinstans og NAV Kontroll.

I tilfeller hvor NAV sliter med å se årsakssammenheng mellom påviste helseplager og brukers opplevelse av å ikke klare å jobbe, kan veileder konsultere den rådgivende legen. For de som har hatt mange og lange aktivitetsplaner på AAP over flere år, uten å vise progresjon eller tegn til bedring, kan også et innspill fra denne legen være nyttig. I oppfølgingssaker kan dessuten brukers fastlege gå tom for forslag til hvordan pasientens helseplager best kan håndteres, særlig hvis sykdomsbildet ikke gir grunnlag for å si at bruker er arbeidsufør, selv om bruker opplever å være det.

Noe som tidvis trekkes frem som forslag til å stramme inn på mottak av helseytelse, er at det er særlig uheldig at lovverket unngår å stille krav til sykdomsdiagnose ved sykmelding.²⁴² Av andre forslag for å få opp jobbfokuset på AAP, er en satsing innen inkluderingskompetanse og forsøk med oppfølging via en hybridmodell, uten at vi går nærmere inn på denne her.

Det er også vurdert tiltak for å redusere tiden i arbeidsavklaringsprosessen. Under Solberg-regjeringen ble det gjort forsøk på innstramminger av lovverket knyttet til varighet, og en streng praksis ble innført der de som ikke var ferdig arbeidsavklart innen fire år, fikk stanset ytelsen uten å være arbeidsavklart.²⁴³ De som opplevde å bli stanset uten å ha en jobb å gå tilbake til, og som heller ikke opplevde å ha arbeidsevne til å søke jobb, fikk innført en karenstid, eller et ventear, før de igjen kunne søke AAP for mer tid til arbeidsavklaring. En evaluering av denne innstrammingen av makstid på AAP viste at det ga enkelte en raskere avklaring til uføretrygd, men også en økning i andelen som kom seg i jobb.²⁴⁴ Det var likevel en raskere avklaring mot uføretrygd som ble mest lagt merke til, særlig blant de yngste aldergruppene.²⁴⁵ Avklaringsprosessen ble speedet opp, og dokumentasjonskravene ble hurtigere produsert av aktørene i avklaringsprosessen. Flere brukere opplevde likevel å bli overlatt i en limbo-situasjon, og noen ble henvist til inntektssikring via sosialtjenesten.

Mange brukere benytter nå atter en gang lengre tid på å bli arbeidsavklart på AAP, etter koronapandemien og etter at Solberg-regjeringens forsøk på å stramme inn tidsbegrensningen ble reversert i 2022.²⁴⁶ Selv om makstid på AAP nå er satt til tre år, har brukerne fått tilbake flere muligheter til å benytte mer tid på utredning og behandling, og de kan gjennomføre lengre tid i tiltak før det må konkluderes om arbeidsevne.²⁴⁷

I 2024 gjennomførte NAV en undersøkelse som bekreftet et stort antall AAP-mottakere (37 000 personer) med oversteget makstid, og at flere har mottatt ytelsen uavbrutt siden før pandemien.²⁴⁸ At antallet med varighet over tre år er høyt, henger sammen med en kraftig økning i antall som

startet på AAP i 2019/2020. Disse sluttet ikke å motta AAP under pandemien, og har nå gått over til gruppen langtidsmottakere.

Som statistikken over har vist, gikk under 20 prosent inn i eller tilbake i jobb fra AAP i 2023. 55 prosent av de med avsluttende vedtak på AAP gikk over på en eller annen grad av uføretrygd, parallelt med at flere trengte mer tid til å fullføre avklaringsprosessen, eller de gikk over på annen midlertidig ytelse. Dermed er det sannsynlig at en større andel enn 55 prosent av AAP-mottakerne til slutt erklæres som arbeidsuføre (i en eller annen grad), men prognosene er usikre og tidslinjene uklare.

Kort oppsummering

Om vi skal forsøke å oppsummere, er det klart at mange går gjennom langvarige og belastende arbeidsavklaringsprosesser uten å komme tilbake i arbeid. Svært mange ender til slutt som uføretrygdede. Dette resulterer ikke bare med at man binder opp veileder-ressurser i NAV, men en sløser med ressurser i helsevesenet fordi regelverket i helseytelsene i Folketrygden, bidrar til dette. Satt på spissen er det for ofte tilfelle at henvisning til utredning og behandling som gjennomføres i arbeidsavklaringsprosessene ofte har som mål å kvalifisere til en økonomisk ytelse, uten at dette setter folk i stand til å arbeide.

Kapittel 8

Sosialtjenesten – det siste sikkerhetsnettet

Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på det siste sikkerhetsnettet i velferdsstaten, og hvordan den kommunale sosialtjenesten i NAV på inngående vis vurderer brukernes helhetlige økonomiske hjelpebehov. Formålet med sosialhjelpen er å sikre et forsvarlig livsopphold for personer med lav inntekt eller uten tilstrekkelige rettigheter til andre velferdsytelser. Dette skjer gjennom individuell vurdering av søkerens økonomi og utgifter, og utbetalingene er behovsprøvde basert på familiens og individets situasjon. Sosialtjenesten omfatter også rådgivning og forebygging av sosiale problemer, inkludert gjeldsrådgivning og bistand ved rusproblematikk.

Sosialveilederne i NAV er ansvarlige for å vurdere og utbetale sosialhjelp. De må foreta detaljerte vurderinger basert på søkerens inntekts- og utgiftsdokumentasjon, som inkluderer alt fra lønnslipp og skattemeldinger til fakturaer for husholdningsutgifter og helsekostnader. Når sosialhjelp tildeles, må veilederen ta hensyn til normer som SIFOs referansebudsjett, som skisserer et akseptabelt forbruk basert på lokalstandarder. Det er også et krav om at søknader om sosialhjelp må være godt dokumentert, noe som kan skape vanskeligheter og stigmatisering for brukerne.

NAV står overfor utfordringer med å møte det økende behovet for sosialhjelp, særlig blant innvandrere og flyktninger. Økt innvandring, spesielt fra krigsrammede områder som Ukraina, har økt presset på sosialtjenesten. Undersøkelser har vist at innvandrere har dobbelt så stor sannsynlighet for å leve i fattigdom som majoritetsbefolkningen, og språkbarrierer gjør det vanskelig for mange å få jobb eller delta i arbeidsrettede tiltak. Dette fører til høyere sosialhjelpsmottak blant innvandrere.

Sosialhjelpen er designet for å være midlertidig, men for mange brukere, særlig de med langvarige helseproblemer eller sammensatte utfordringer, blir den en vedvarende løsning. Dette setter et ytterligere press på NAVs kapasitet, som allerede sliter med høye sykefravær og belastning på veilederne. NAV har også blitt kritisert for å kreve omfattende dokumentasjon fra søkerne, noe som kan oppleves som invaderende og stigmatiserende.

Samtidig er det økt fokus på aktivitetskrav for å motta sosialhjelp. Regjeringen har foreslått strengere krav til kvalifisering og praksis, spesielt for flyktninger, men det er usikkerhet rundt hvorvidt slike tiltak har effekt. Forskning viser at aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere ikke nødvendigvis fører til varig arbeid, og noen opplever det som tvang snarere enn støtte. Dette utfordrer effektiviteten og humaniteten til sosialhjelpssystemet.

Kapittelet avsluttes med refleksjoner over at sosialhjelpen, til tross for sine formål om kortsiktig bistand, ofte blir en permanent løsning for noen brukergrupper, særlig innvandrere og flyktninger, som står utenfor arbeidsmarkedet. Dette fører til høyere belastning på sosialbudsjettene og kompliserer NAVs arbeid med å integrere og kvalifisere brukerne for selvforsørgelse.

En individuell og skjønnsvurdert pengetjeneste

Lov om sosiale tjenester ble regulert i 2009, og formålet har opprinnelig vært å bedre levekårene for vanskeligstilte. I tillegg er målet at flere skal få oppleve sosial og økonomisk trygghet, bli mer selvstendige og fremme overgang til arbeid.²⁴⁹

Det er NAV-avdelingene i landets kommuner som har ansvaret for sosialhjelpen. Det ble utbetalt cirka 12 milliarder kroner i brutto sosialhjelp i kommunene i løpet av 2024.²⁵⁰ Sosialtjenesten skal sikre alle landets borgere et forsvarlig livsopphold, med en økonomi som skal gjenspeile en nøktern levestandard sett i lys av lokalsamfunnet hvor de bor. Økonomien til mottaker skal samtidig være tilpasset den generelle velferdsutviklingen i samfunnet.

Sosialveilederne i den kommunale delen av NAV skal til enhver tid utmåle sosialhjelp etter svært kompliserte og skjønnsbaserte utredninger, og vurderingene må dokumenteres og begrunnes grundig. Utmåling og utbetaling av sosialhjelp er omtalt som en tjeneste i seg selv i lovverket, og slik sett skiller de kommunale velferdsutbetalingene seg fra statlige ytelser. Sosialhjelp kategoriseres som utbetaling som skal dekke konkrete utgifter. Men hvilke utgifter som kan dekkes av sosialhjelpen, er ofte uklart for potensielle brukere av NAV-systemet.

I henhold til Lov om sosiale tjenester, er heller ikke utbetaling av sosialhjelp den eneste lovpålagte tjenesten som sosialtjenesten skal utføre. De skal også tilby økonomisk råd og veiledning. Det skal utføres forebyggende arbeid for å unngå utvikling og forsterking av sosiale problemer, og for de som trenger koordinerte tjenester, skal det utformes Individuell plan med ansvarsgruppe. Råd og veiledning inkluderer også gjeldsrådgivning, å skaffe oversikt over samlede lån når utgiftene blir uoverkommelig å betjene, og å bistå med innledende gjeldsforhandlinger hvis nødvendig. Kommunene står ansvarlige for egen kommunal boligpolitikk, og de har i oppgave å forvalte bostøtteordninger via Husbanken. Oppfølging av dem som sliter med rusproblematikk ligger inn under sosialtjenesten, samt administrasjon av egne arbeidsrettede tiltak som er opprettet i kommunal regi (eksempelvis VTA-bedrifter). I tillegg er kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen for flyktninger en del av oppfølgingstjenesten.

De som mottar sosialhjelp har ikke nok inntekter til å dekke egne utgifter, de mangler opparbeidede rettigheter til folketrygdytelsene, eller de mottar så lite fra folketrygden at de trenger supplerende sosialhjelp i tillegg til andre NAV-ytelser. Sosialveileder skal likevel alltid sikte bruker inn mot å klare seg selv på egen inntekt, og må alltid ha helheten i bakhodet når utbetaling innvilges. Selve tjenesten sosialveileder utfører er da å vurdere om det skal betales ut penger, og eventuelt nøyaktig *hvor mye* bruker skal få dekket av sine utgifter. Økonomisk sosialhjelp skal alltid behøvsprøves på individuelt og familiært grunnlag, og det utmåles jevnlig utbetalinger av korte pengevedtak.²⁵¹

Når man søker om sosialhjelp, må pengebehovet dokumenteres. En sosialhjelpsøker skal i utgangspunktet kunne vise til gyldig legitimasjon og oppholdstillatelse, skattemelding/skatteoppgjør, lønnsklipp, dokumentasjon på annen inntekt/formue, kontooversikter over alle konti med saldo og kontoutskrifter, opplysninger om boforhold (husleiekontrakt), fakturaer for husleie, boliglån, strøm, barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter for barn, eventuell dokumentasjon som bekrefter faste eller høye utgifter til helse og/eller tannbehandling, og så videre. Med andre ord må man vise frem en slunken bankkonto, dersom man søker om økonomisk nødhjelp, og sannsynliggjøre at man ikke sitter på midler som kunne ha vært benyttet til å dekke egne utgifter.²⁵²

Når søknad om sosialhjelp sendes inn fra en familieforsørger, vil alle inntekter sees i lys av hele familiens dokumenterte utgifter. Nettopp her kan det være nødvendig å utbetale mer enn hva veiledende satser tilsier. I den forbindelse benyttes ofte SIFOs referansebudsjett, som viser en oversikt over hva som kan regnes som vanlige utgifter i en husholdning. Oversikten skal gjenspeile hva det koster å ha et akseptabelt forbruk i henhold til myndighetene, eller hva som er et normalt forbruk som gjør at familieøkonomien ikke skiller seg ut fra folk flest.²⁵³

Et stort sprik mellom inntekter og dokumenterte utgifter, indikerer et behov for råd og veiledning av en sosialveileder hos NAV. Hvis en familieforsørger kvalifiserer for utbetaling av sosialhjelp, skal altså sosialveilederen ha vurdert at familien skal få dekket alle normale utgifter som en tilsvarende vanlig familie har i lokalmiljøet. Stordriftsfordeler er hensyntatt i budsjettet ved at familiestørrelse oppgis i beregningen, mens familier i etableringsfasen kan ha utgifter som ikke inngår i budsjettet, som sosialveilederen må ta hensyn til ved utmåling.

For å sikre at den kommunale delen av NAV tilbyr sosialtjenester etter loven, har den statlige Statsforvalteren fått i oppgave å føre tilsyn og kontroll av tjenestene. Hvis en bruker er uenig i hvilke beløp man får utbetalt i sosialhjelp, eller denne får avslag på sin søknad, kan en klage i siste instans sendes til klagesaksbehandling hos Statsforvalteren.

Utfordrende hverdag for brukere og for NAV-ansatte

Sosialtjenesten vil alltid måtte stå i en akuttberedskap for å håndtere personlige kriser og dramatiske situasjoner, hvilket også skiller tjenesten vesentlig fra oppfølging av brukerne som mottar folketrygdytelse i den statlige delen av NAV. Veilederne i sosialtjenesten kommer mye tettere på de som sliter med sammensatte problemer, ofte knyttet til uavklarte psykiske helseutfordringer og psykiatri, gjerne i kombinasjon med rusmisbruk og manglende kvalifikasjoner til arbeid. Brukerne har gjerne over tid opplevd mange nederlag knyttet til manglende økonomi, dårlige boforhold og ustabil livssituasjon, hvilket innebærer at sosialveilederen møter mennesker som ofte står i konstante livskriser som trenger løsninger, både akutt og over tid. Langvarige sosialklienter trenger ofte hjelp til det aller meste, og derfor er sosialveilederens arbeidshverdag også utfordrende og særlig belastende å stå i over tid. Dette reflekterer også sykefraværet internt i etaten. NAVs årsrapport av 2023 bekrefter sykefravær på 8,8 prosent internt i NAV i løpet av 2023, og at dette skyldes høy arbeidsbelastning under krevende forhold, som kan innebære store emosjonelle belastninger og uønskede hendelser som vold og trusler.²⁵⁴

Drapet på en NAV-ansatt i Bergen i 2021 gjorde inntrykk. FriFagbevegelse kunne fortelle av flere ansatte ved kommunalavdelingen hadde sluttet i arbeidet etter drapet. De ansatte ønsket seg nye arbeidsoppgaver, og drapet ble oppgitt som medvirkende årsak til oppsigelsene. Tillitsvalgte bekymret seg for sykefravær og høy turnover på arbeidsplassen i etterkant. Samhandlingsreformen ble pekt ut som medvirkende årsak til at flere psykisk syke henvender seg for akutt sosialhjelp hos NAV.²⁵⁵

NAV skal dekke utgifter etter de faktiske behov som folk har i hverdagen, men det kan stilles spørsmål ved hvordan den individuelle og skjønnsbaserte utbetalingen av sosialhjelp fungerer i praksis. NAV-veilederes vurderinger kan avvike, og for å kunne foreta individuelle vurderinger, må den som skal få penger ofte fremlegge svært detaljert informasjon.

En skriftlig veileder fra 2022 skulle i utgangspunktet lette på dokumentasjonskrav og gjøre det mindre stigmatiserende å henvende seg til NAV. Likevel møter NAV stadig kritikk for at man krever dokumentasjon med kontoutskrifter ved søknad om sosialhjelp. Sosialombudet i Oslo, Heidi Merete Rud, uttalte til Dagsnytt 18 i NRK 22.01.25 at NAV bryter loven ved rutinemessig sjekk av sosialklientenes privatøkonomi.²⁵⁶

Antall sosialhjelpsmottakere har økt de siste årene, og i 2024 ble det utbetalt nærmere 12 milliarder kroner i sosialhjelp.²⁵⁷ Høsten 2024 hadde nesten 55 000 personer sosialhjelp som hovedinntekt i Norge, mens det totalt ble registrert 153 000 mottakere av sosialhjelp til sammen i kommunene.

Årsakene til at flere søker om sosialhjelp er sammensatt, men mange kommer fordi livsoppholdskostnadene har økt som følge av inflasjon, renteoppgang og høyere energipriser, for å nevne noe. I tillegg har flyktningstrømmen fra Ukraina bidratt til at flere søker sosialhjelp.^{258, 259} NAV Drammen forklarer ekstra utfordringer med flere unge sosialmottakere, og at flere som har levd på marginalene ikke lenger klarer å betale egne regninger. Også pensjonister har henvendt seg for å få hjelp av NAV. I tillegg dekker ikke integreringstilskuddene nødvendigvis utgiftene til flyktningene. Dermed oppstår situasjoner hvor lokalkontorer midlertidig må stenge mottak for drop-in-henvendelser fordi personalressursene ikke strekker til, som for eksempel ved NAV Steinkjer, Inderøy og Snåsa høsten 2024. Bemanningssituasjonen førte til stengte dører ved flere NAV-kontorer.²⁶⁰

Når levekostnadene øker, blir resultatet at inntektssikring vinner over jobbveiledning hos NAV. Professor Lars Inge Terum ved OsloMet har tidligere studert trender i NAV, det vil si årene mellom 2011 og 2018, en periode der sosionomene fikk mindre plass i NAV, mens den arbeidsrettede brukeroppfølgingen opptok en større andel av arbeidsoppgavene. Han har også beskrevet en konfliktfylt dobbeltrolle i NAV, hvor veilederen både står ansvarlig for at brukerne får penger, og samtidig kan sanksjonere hvis avtaler ikke oppfylles.²⁶¹

Arbeidsrettet oppfølging synes nå i større grad å bli trukket ut av veilederjobben i NAV, og over til et ekstra lag med jobbspesialister ansatt på lokalkontorene, som i prinsippet utfører arbeidsoppgaver som ligner jobbveiledning utført i eksterne arbeidsrettede tiltak.²⁶² Barns-beste-vurderinger som også skal gjennomsyre oppfølgingen i NAV systemet, vil trekke ressurser i retning av styrket inntektssikring av barnefamilieene, fremfor å fokusere på fremtidige jobbmuligheter for foreldrene.²⁶³

I første kapittel i rapporten ble det forklart at sammenslåingen av statlig og kommunal del av NAV var tuftet på visjonen om å gi større kraft til arbeidslinjen i sosialpolitikken. I dag synes pendelen å svinge

i motsatt retning, ved at sosionomens utbetalingsoppgaver vinner terreng i NAV, på bekostning av arbeidsformidlingen.

Målet til NAV er å få flere til å stå i jobb, uavhengig om de har vært sykemeldte, mottar AAP eller om de har mottatt sosialhjelp. Men selve forutsetningen for å komme seg i jobb, er svært varierende, avhengig av hvor i velferdssystemet man befinner seg. Som en situasjonsbeskrivelse kan man se for seg et A-, B- og C-lag av brukere i NAV.

- A-lagsbrukerne er de sykmeldte som ikke opplever noen endringer i sin privatøkonomi til tross for jobbfravær.
- B-laget vil være de som gjennom tidligere arbeid har opparbeidet rett på dagpenger, AAP eller uføretrygd med tilgang til livsoppholdytelse til å leve av. Her finnes også barnefamilier på sosialhjelp, som på grunn av mange barn får store overføringer med sosialhjelp og andre skattefrie støtteordninger.
- C-laget består av enslige sosialklienter som mangler fullført skolegang etter en oppvekst preget av fattigdom og ustabilitet, og som ikke fikk fotfeste i arbeidslivet av den grunn. Her finnes også flyktninger, asylsøkere og familiegjennforente, samt arbeidsinnvandrere som mister arbeidet eller blir syke før medlemskap er opparbeidet i folketrygden.

Et dilemma som kan knyttes til utformingen av lovverket om sosialhjelp fra 2009, er om det faktisk finnes aktuelle jobber og et arbeidsmarked som til enhver tid etterspør sosialklientenes arbeidskraft. Er det slik at den typiske sosialklienten faktisk har reelle jobbmuligheter, og at de reelt sett kan bli selvforsørget i jobb? Hvis svaret på dette er nei, skal sosialtjenesten lete etter andre trygdeytelser som kan gi annen inntektssikring istedenfor langvarig mottak av sosialhjelp. Men døren til folketrygden står, som vi skal se under, ikke åpen for alle som følges opp i den kommunale delen av NAV.

Holdninger og kjennskap til sosialtjenesten avgjør bruken

Holdninger og fordommer knyttet til sosialtjenesten tilsier at mange med dårlig økonomi går under radaren, og lar være å henvende seg til NAV for å få vurdert behov for supplerende utbetalinger. Fordi de sliter med å se på seg selv som vanskeligstilte og hjelpetrengende, vil de aldri henvende seg til en sosialveileder for å få gjennomgått hele sin privatøkonomi helt ned til detaljerte kontoutskrifter fra banken. Andre klientgrupper får derimot god innføring i hvordan man benytter sosialtjenestene i kommunen, og de venner seg raskt til å levere sine fakturaer til betaling via NAV.

Vårt siste sikkerhetsnett betinger at folk oppsøker NAV, blottstiller privatøkonomien sin, og formelt sett søker om nødhjelp. Folk som tror at de ikke oppfyller vilkårene, går glipp av offentlige overføringer som andre benytter seg av til det fulle. Dette kan eksempelvis gjelde familier hvor foreldrene jobber i lavtlønnsyrker, som kunne ha kvalifisert for supplerende sosialhjelp, men som aldri oppsøker hjelp fordi de tross alt arbeider i fulle, hele stillinger.²⁶⁴

Sosialtjenesten i NAV har ikke lov til å nekte utbetaling av sosialhjelp dersom en bruker kan dokumentere at bankkontoen er tom og inntekt uteblir.²⁶⁵ Slike situasjoner kan eksempelvis oppstå

på fredager, like før NAV-mottaket stenger for helgen. Da vil det være knapt med tid til råd og veiledning for å lete etter andre inntektsmuligheter, og finne ut av hvorfor pengene ikke strekker til over helgen. I stedet må NAV sørge for supplerende utbetaling,²⁶⁶

Men hvor enkelt skal det egentlig være å søke sosialhjelp når bankkontoen er tom? Og hvor går grensen mellom hva som er nødvendig dokumentasjon og hvilke krav som virker invaderende? Og hvordan skal man vise raushet og tillit når sosialklienter ikke nødvendigvis benytter utbetalingen til de formål de er tiltenkt? Ethvert NAV-kontor vil kjenne seg igjen med slike situasjoner hvor sosialtjenesten må dekke utgifter flere ganger fordi pengene har blitt brukt opp til andre formål.

Slik sett kan man undres på om NAV fanger brukerne i et system som presser frem hyppige søknader for utbetaling av en jevn strøm av mindre pengebeløp som skal dekke brukernes utgifter. Kan det være at sosialtjenesten i seg selv utfører bjørnetjenester, fremfor å sette folk i stand til å bli selvforsørget i jobb?

Innvandring og integrering i sosialtjenesten

Sosialtjenesteloven ble regulert i 2009, men antallet innvandrere i Norge har mer enn tredoblet seg siden den gangen. Ved inngangen til 2024 var det bosatt 931 000 innvandrere i Norge, og over 20 prosent av befolkningen i landet er innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn.²⁶⁷ Økt innvandring har medført et større press på sosialtjenesten, og når flyktningstrømmen øker, som fra Syria i 2015 og Ukraina i 2022, vises det tydelig i antall sosialhjelpsmottakere hos NAV.²⁶⁸ I 2023 var det for første gang et klart flertall av sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn.²⁶⁹

OECD-tall fra NAV-konferansen i 2023, viste at immigranter i Norge har dobbelt så stor sannsynlighet for å leve i fattigdom som resten av befolkningen.²⁷⁰ Til sammenligning er tallene ganske like som i Danmark, mens det er langt større fattigdomsforskjeller og integreringsutfordringer i Sverige.²⁷¹

I 2017 lanserte professor i sosiologi ved UiO, Are Skeie Hermansen, et integreringsparadoks. Han mente at kjennetegnet ved vår egalitære velferdsstat, med visjon om minimal økonomisk ulikhet og et omfattende sosialt sikkerhetsnett, i seg selv er med på å forhindre økonomisk integrering. Når innvandrere i Norge som stiller uten skolegang og gode nok språkkunnskaper skal introduseres for et arbeidsliv med høye krav til produktivitet og utdanning, vil terskelen inn ofte være for høy.²⁷²

Manglende norsk språkforståelse ekskluderer dessuten ofte innvandrere fra deltakelse i NAVs arbeidsrettede tiltak. Når manglende språk står i veien, får man ikke til en reell avklaring av jobbmulighet og arbeidsevne. Hvis utfordringene blir for mange og omfattende, utelukkes desto flere jobber fra søknadslisten, hvilket betyr at veien til selvforsørgelse blir lang – kanskje uopnåelig.

Ved begynnelsen av 2024 var det registrert rundt 65 000 innvandrere fra Ukraina i Norge, samt noen få norskfødte med foreldre derfra.²⁷³ Dessverre sliter fortsatt flere ukrainske flyktninger med å lære seg norsk, og kompetansen deres er ikke nødvendigvis direkte overførbart til norske arbeidsforhold. De fleste er kvinner, flere av dem er godt voksne, og dessuten sliter mange også med helseplager.

IMDI har undersøkt hvordan flyktningene har opplevd introduksjonsprogrammet så langt. De fleste etterspør mer tid i norskopplæring, og de synes at programmet har for kort varighet. Over halvparten

som kom til Norge i 2023 svarer at de ikke kan norsk i det hele tatt, og over 40 prosent svarer at de har dårlige norskkunnskaper.²⁷⁴ Mange ukrainere snakker heller ikke engelsk. Høsten 2024 oppgir SSB at bare tre av ti ukrainere i arbeidsfør alder er i jobb, men statistikken sier ingenting om de klarer seg uten sosialhjelp.²⁷⁵ Introduksjonsprogrammet skal i utgangspunktet vare fra tre måneder til tre år, og i 2024 var fortsatt mange ukrainerne tilknyttet programmet. Det er uvisst hvor mange som nå er selvforsørget i jobb og uten behov for supplerende sosialhjelp.

Forskning fra FAFO viser at mange står i fare for å ikke få varig tilknytning til arbeidslivet, og at det er uheldig fordi det er lite sannsynlig at flyktningene vil returnere til hjemlandet når krigstilstanden er over. En av tre ser for seg en fremtid i Norge, og dersom en av to ønsker seg tilbake, er det et optimistisk scenario ifølge FAFO.²⁷⁶

Områdesatsingen i bydelene i Groruddalen, indre Oslo og Oslo sør, kan også bekrefte utfordringer med tilflytting og integrering på generelt grunnlag.²⁷⁷ I 2021 ble det via Delprogram for sysselsetting i Oslo Kommune kartlagt at mange av deres brukere stod langt unna arbeid, de strevde med sammensatte utfordringer som svært lavt kompetansenivå, store forsørgeransvar og lave norskerferdigheter. Flere mottakere var tilkoblet kriminelle miljøer, mens andre hadde erfaring med sosial dumping, trafficking, slavearbeid, prostitusjon og sexarbeid.²⁷⁸ Som konsekvens av deres bakgrunn endte mange opp som langtidsmottakere av midlertidig sosialhjelp, og bydelene vedkjente at sosialtjenesten ikke nødvendigvis var i stand til å dekke deres behov.

For å ha rett til uføretrygd må man ha vært medlem av folketrygden i de siste fem årene frem til uføretidspunktet. Det vil si at det ikke bør være sporbart i NAVs journalsystemer at en sykmelding, eller bekreftelse på sykdom, foreligger tidligere enn 5 år etter ankomst til landet. Det er dog unntaksregler fra dette for innvandrere med flyktningstatus.²⁷⁹ Men for syke innvandrere med bakgrunn som asylsøker eller familiegjenforent, kan et vedvarende liv på sosialhjelp være konsekvensen av lovverket i folketrygden.

Oppsummert er innvandrere i dag overrepresentert i sosialtjenesten og i landets lavinntektsgrupper.²⁸⁰ Til tross for at de faller inn under lavinntektskategorien, vil mange flyktninger og asylsøkere likevel sende penger tilbake til opprinnelseslandet. På denne måten vil de få mindre å leve for i Norge, mens de bidrar med livsviktig inntekt til familie og lokalsamfunn i andre land.²⁸¹ Bergens Tidende oppga at det i 2008 ble sendt ut 5,4 milliarder kroner fra innvandrere til opprinnelseslandet. Tallet er de samme som SSB-tallene fra 2004, som også oppga 5,4 milliarder. Med økende innvandring har tallene med sannsynlighet økt betraktelig siden den gang.²⁸²

Dette kompliserer NAVs plikt til å betale stønader til mennesker som står uten inntekter eller har for lave inntekter til å dekke livsopphold. Mange opplever både forventninger og press fra opprinnelseslandet, mens andre sender penger ut av nestekjærlighet og solidaritet. Dermed nedprioriterer de investeringer som i utgangspunktet kunne likestilt egne barn med de som vokser opp uten innvandrerbakgrunn. Situasjonen gjør det komplisert for NAV å få bukt med fattigdomsproblematikken blant innvandrerfamiliene i Norge. Forventninger om å forsørge storfamilien bidrar til å opprettholde egen fattigdom i Norge, og det medfører en ekstrabelastning på de kommunale sosialbudsjettene.

Forslag til å forbedre og avhjelpe sosialtjenesten

Sosialhjelp er behovsprøvd, og som innledningen til dette kapittelet viste, er målet at hjelpen skal være kortvarig eller midlertidig, og at hjelpen skal bidra til at mottakeren søker i retning av andre inntekter, helst arbeidsinntekter. Spørsmålet er om plikten til aktivitet for å motta sosialhjelp fungerer eller ikke.

Våren 2024 lanserte regjeringen en integreringspolitikk som skal stille krav, samtidig som det offentlige hjelpeapparatet også skal 'stille opp'. Visjonen er blant annet å introdusere kvalifisering tidlig for flyktninger i mottak, og å stille krav til mer praksis og opplæring i bedriftene.²⁸³ Dette er ikke første gang slike krav kommer. Fra flere faglige hold er det kommet anbefalinger om at velferdsetaten må forsterke aktivitetskravene, og å stille vilkår for mottak av sosialhjelp fra NAV.²⁸⁴

Professor Lars Inge Terum ved OsloMet har derimot en litt annen tilnærming til aktiviseringsplikten. Han stiller spørsmål ved om plikt, koblet med et sanksjonsregime, blir oppfattet som et konstruktivt tilbud eller som tvang. Han viser igjen til en tysk studie, som klart bekreftet at sanksjoner faktisk virket, og at flere kom i jobb, men at dette ledet til usikre og dårlig betalte jobber og ofte førte brukerne tilbake i arbeidsledighet. For de yngste medførte sanksjonene til større sannsynlighet for utenforskap, hvilket kunne lede til at andre måtte forsørge dem, eller at de i stedet tydde til svart økonomi.²⁸⁵

I 2021 fant forskere fra Frichssenteret ut at innføring av aktivitetsplikt, særlig for unge sosialhjelpsmottakere, ikke hadde noen virkninger på sysselsetting, trygdemottak eller utenforskap.²⁸⁶ ²⁸⁷ Undersøkelsen viste at NAV-ansatte gjerne var positive til aktivitetsplikten. Men fra brukernes perspektiv var bildet mer sammensatt: De var positivt innstilt til aktivitetsplikt dersom innholdet i aktiviteten opplevdes som meningsfull, og kunne lede dem til arbeid. Ifølge sluttrapporten fant forskerne ingen systematiske virkninger på deltakelse i utdanning eller arbeid, men de fant heller ikke det motsatte.

Kutt i andre velferdsytelser, fører med stor sannsynlighet til en økning i utbetalingene av sosialhjelp. Et forslag om innstramming i introduksjonsstønad i 2024 fikk klare tilbakemeldinger fra KS om at dersom ikke innstrammingene førte til redusert ankomst av flyktninger, ville redusert introduksjonsstønad i stedet ramme kommunenes sosialbudsjetter.²⁸⁸

Kort oppsummering

Sosialhjelpen er bunnen i velferdssystemets sikkerhetsnett. Den er ment å være kortsiktig og midlertidig, men som gjennomgangen her har vist, blir den for enkelte brukergrupper ofte varig. Sosialhjelpen krever omfattende og jevnlig dokumentasjon fra den som søker, og NAV-veiledere i kommunene er ofte overbelastet. Innvandrere og flyktninger er overrepresentert i statistikken. Samlet sett var det nesten 55 000 personer i Norge som hadde sosialhjelp som hovedinntekt i 2024, og 153 000 som var registrert som mottakere av sosialhjelp.

DEL 3: FORSLAG TIL LØSNING – NY VELFERDSMODELL

Kapittel 9

Garantiinntekt og påbyggingsmodellen – rask og vedvarende inntektssikring for alle som trenger det

Vi har nå gått gjennom hvordan det nåværende velferdssystemet og de viktigste NAV-ytelsene fungerer i dag. I det følgende kapitlet vil vi skissere forslag til en ny velferdsmodell.

Modellen introduserer en ny velferdsløsning for omfordeling og inntektssikring. Den innebærer et nytt sett med regelverk, som samordner og bygger ytelser og inntekter oppå hverandre, og introduserer en ny måte å utbetale en garantert minste inntektssikring på. Modellen går bort fra praksisen med å beregne velferdsytelse etter tidligere inntekt, og den innfører en ny kategorisering av brukergrupper for ytterligere inntektssikring ut over minste inntektssikring.

Vi vil i dette kapitlet gå gjennom hvordan ytelsene i NAV kan legges om i et oversiktlig og forenklet system. Gjennomgangen vil også vise konkret hvordan denne nye modellen kan bidra til å løse flere av utfordringene i dagens ytelsessystem.

Den nye velferdsmodellen vil også kunne forenkle og forbedre hvordan NAV som organisasjon fungerer. Det er tema for det neste kapitlet.

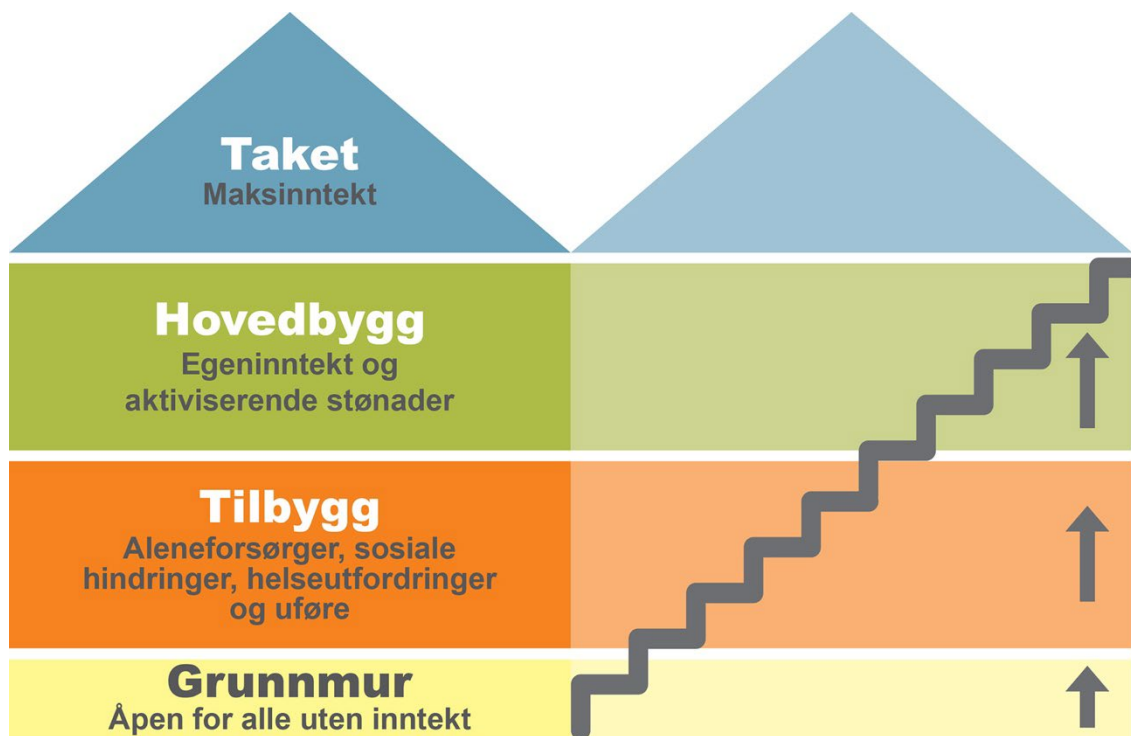
Det siste og avsluttende kapitlet i denne presentasjonen av en ny velferdsmodell, ser på hvordan det kan bli mulig å komme fra dagens system til en ny velferdsmodell. Vi presenterer en gradvis omlegging.

Den nye modellen vil ha som premiss at det alltid skal lønne seg å jobbe, men fordi noen mennesker ikke vil kunne delta i det ordinære arbeidslivet, har vi forslag til hvordan inntektssikring, kombinert med arbeidstilpasninger, kan gjennomføres.

Vi presenterer først selve modellen, og deretter går vi gjennom hvordan modellen kan svare på de utfordringene vi har beskrevet i de foregående kapitlene.

Den nye velferdsmodellen – tilstrekkelig inntektssikring – standardiserte satser – og gradvis avkortning inntil selvforsørgelse

Modellen er bygget opp med fire lag: *Grunnmuren* byr på en garantert minsteinntekt, *tilbygget* inneholder fire tilleggsmoduler til påbygging, *hovedbygget* står for egeninntekten og *taket* består av et definert maksnivå for samlet inntekt, hvorpå satsen bestemmer avkortningsprosenten.



Den nye velferdsmodellen har intensjon om å opprettholde arbeidslinjen, og økonomiske insentiver anses som viktig i den forbindelse.²⁸⁹ De som velger å utløse første steg i modellen, selve garantiinntekten, vil raskt kunne gjøre seg kjent med påbyggingsmulighetene, inntektstaket og avkortningen. Slik vil det tydelig komme frem at det alltid vil lønne seg å jobbe.

Tallstørrelsene, sammen med avkortningsprosenten, er derfor vesentlige momenter for at modellen skal fungere etter hensikt: det vil si at det alltid skal lønne seg å tjene egne penger ut over innvilget inntektssikring, uansett størrelsen på arbeidsinntekten. Vi starter derfor med å forklare sammenhengen mellom bunnen og toppen av modellen først.

Lag 1 og 4: Grunnmuren med minste inntektssikring, taket for samlet inntekt og avkortningen

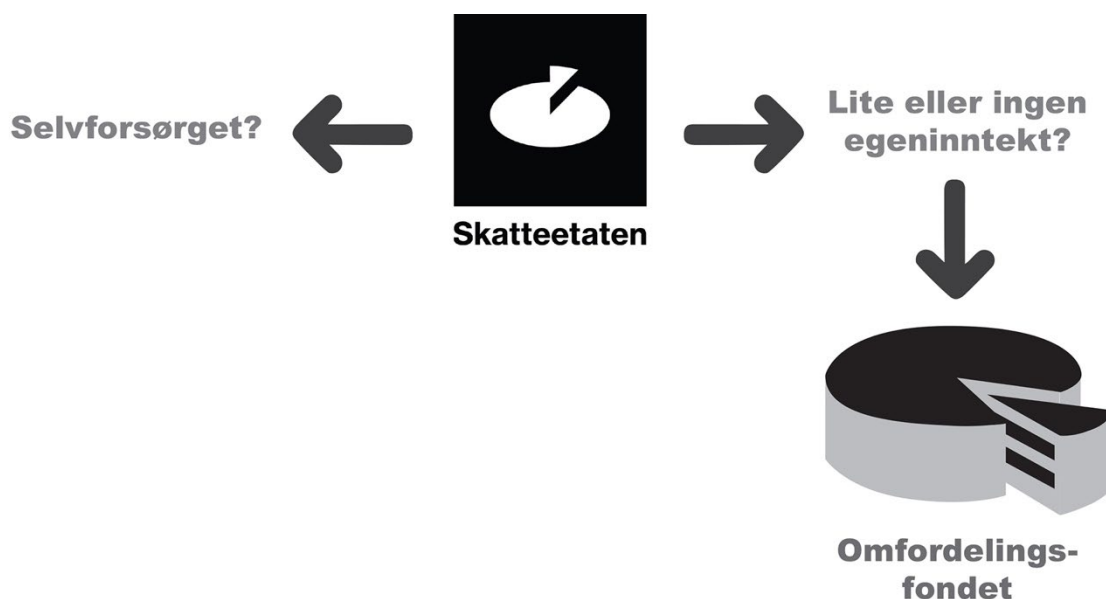
Ny velferdsmodell skal sørge for tilstrekkelig inntektssikring til dem som trenger det. Garantiinntekten vil være åpen og tilgjengelig for *alle* som mangler egeninntekt. Ytelsen kan i prinsippet utløses av *alle*, uansett årsak, og denne vil utgjøre selve grunnmuren i modellen.

Taket for utbetaling sørger for en avgrensning, eller en differensiering av hvem som vil komme til å benytte seg av løsningen, og satsen for maksinntekten avgjør hvordan avkortningen fungerer.

Garantiinntekten i seg selv er kun ment til å dekke basisutgifter til livsopphold, og det er ikke meningen at folk skal klare seg økonomisk ved utelukkende å utløse denne betalingen. Det er dermed ingen grunn til å frykte at modellen skal rasere Norge som velferdsstat. Inntektssikringen er ment å gi et trygt økonomisk utgangspunkt for å kunne supplere med egeninntekt, andre velferdsytelser eller en kombinasjon. Intensjonen er å forebygge helseplager forårsaket av økonomiske bekymringer, og det stresset som følger av å falle under et inntektsnivå som utfordrer muligheten til å klare seg økonomisk.

Garantiinntekten utløses ikke ved behovsprøving og krever ikke en total gjennomgang av privatøkonomien. Den kan utløses ved akutt pengebehov, men kan også fungere som en varig utbetaling, hvis behovet vedvarer. Hver enkeltperson som derimot opplever akutte pengekriser som raskt går over, kan få utbetalt penger via modellen, men må tilbakebetale hvis samlet årsinntekt overstiger den satte inntektsgrensen, eller inntektstaket.

Visse betingelser må være oppfylt for å kunne utløse utbetalingen, fullt eller delvis: Arbeidsinntekt og/eller annen inntekt, som eksempelvis utbytte, renteinntekter, bidrag, ytelser ved pleie og omsorg, m.m., må samlet sett ligge under nivået for den definerte maksinntekten. Det må heller ikke foreligge formuesverdier over et bestemt nivå.

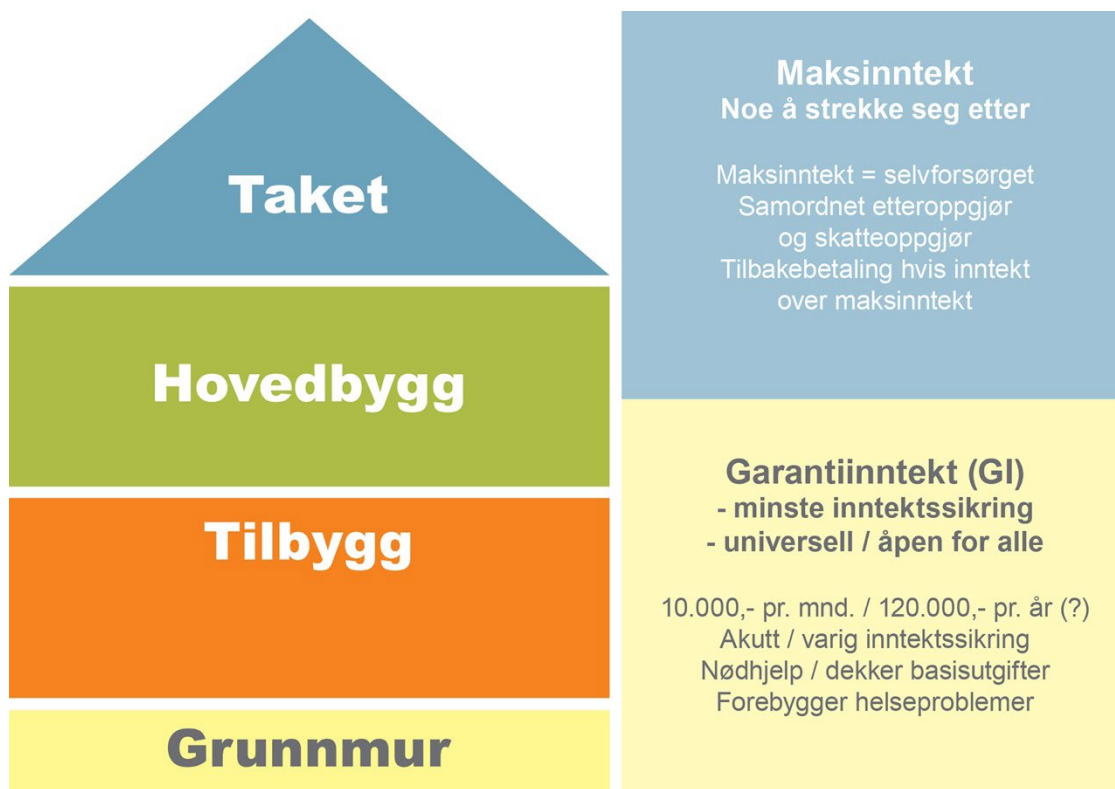


Modellen forutsetter en samordning med Skatteetatens inntektsregistre. Skatteetaten benytter delte offentlige opplysninger (for eksempel fra Folkeregisteret, Arbeidstakerregisteret og Aksjonærregisteret) og leser ut av dette relevante inntektsopplysninger og eventuell formue over et konkret størrelsesnivå.²⁹⁰

Ved manglende registrert egeninntekt kan en bruker selv utløse første utbetaling av garantiinntekt som en slags nødhjelp. Det vil si at brukeren selv bekrefter behovet, først etter å ha fått en automatisert henvendelse fra Skatteetaten som en form for dulting. Løsningen tilbyr da en fast utbetaling inntil inntektssituasjonen endres med registrert lønnsinntekt eller andre stønader. Garantiinntekten kan da overføres hver måned så lenge inntektssituasjonen tilsier at behovet er til stede, alternativt kan brukeren stanse utbetalingen av garantiinntekten selv.

Slik kan avkortningsordningen betegnes som en automatisert form for regelbundet behovsprøving.²⁹¹ Med dette unngår man utmattende og langvarige arbeidsevnevurderinger og behovsvurderinger knyttet til skjønn, som mange anser for å være ydmykende i møte med sosialtjenesten.

De med samlede inntekter over maksinntekt regnes for å være selvforsørget. Med en gradvis avkortning, vil man i hovedsak unngå at folk får ubehagelige overraskelser når arbeidsinntekten øker. Dessuten vil utbetalingen komme en gang i måneden, hvilket gjør det lettere å planlegge egen økonomi over tid.



Velferdsmodellen starter altså helt på bunnen økonomisk i lag 1. Her tar vi utgangspunkt i et nullpunkt, hvor en bruker står uten inntekt og trenger penger. For enkelthets skyld er beløpet på garantiinntekten satt til et rundt tall: 10 000 kroner i måneden, eller 120 000 kroner samlet i løpet av et år. Vi understreker at alt av tallmateriale som presenteres i denne modellen må sees på som eksempler. Det er fullt mulig å benytte andre beløp eller alternativt knytte beløpet til grunnbeløpet i folketrygden.

Den reelle utbetalingen begrenses likevel med taket i lag 4. Vi kan ta utgangspunkt i 400 000 kroner som maksinntekt som et tenkt eksempel. Beløpet kan sees i sammenheng med SSBs oversikt over samlet inntekt for dem som mottok helseytelsen AAP i 2020.²⁹² Her ligger samlet inntekt for alle AAP-mottakere mellom 35–61 år på rundt 400 000 kroner. Slik sett kan det se ut til at nivået den gang ble ansett for å være et politisk akseptabelt nivå for selvforsørgelse i Norge, og vi bruker samme tallet for enkelthets skyld i modellen.²⁹³

Maksinntekten bør uansett ligge lavere enn median-inntekten, og 400 000 ligger et godt stykke under denne grensen. Dermed vil det være uaktuelt å utløse garantiinntekt for de med normale lønnspreferanser og gode jobbmuligheter. Samtidig vil det være et politisk valg hvilket nivå maksinntekten settes på. Politikerne kan velge å innlemme flere inn i utbetalingsordningen ved å øke maksinntekten, mens man begrenser tilgangen ved å sette ned satsen.

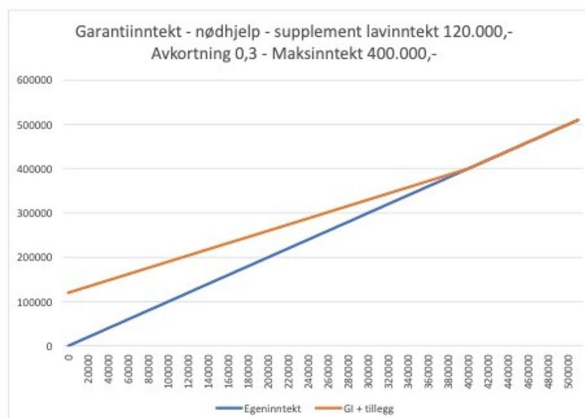
Både satser til utbetaling og nivå for maksinntekt bør settes høyere ved økende alder, for å beholde økonomiske insentiver for godt voksne arbeidstakere til å stå lengre i yrkeslivet. Økende maksinntekt for eldre arbeidstakere kan begrunnes med at unge har et bredere spekter av jobbmuligheter foran seg. For eldre som sliter i arbeidslivet, vil et jobb-bytte innebære større utfordringer, med sannsynlig behov for etterutdanning i en periode med deltidsjobb i en overgangsfase. Løsningen vil uansett gi en langt bedre fleksibilitet for brukerne enn ved dagens kompliserte AFP-ordning, hvor det viser seg at mange aldri får benyttet seg av sine opparbeidede rettigheter, grunnet uforutsette utelukkelsesregler i velferdssystemet.²⁹⁴

Modellen opererer dessuten med ulike satser for maksinntekt hos fire definerte brukergrupper knyttet til tilleggene i lag 2. Dette beskrives nærmere senere.

Et eksempel:

Tallene i eksempelet under kan være aktuelle for aldersgruppen 30–40 år. Dersom maksinntekt for gruppen settes til 400 000 kroner, vil avkortningen ligge på 30 prosent. Grafen viser samlet inntekt for en person som kun benytter garantiinntekten, og som klarer å stå i arbeid med en egeninntekt på 150 000 eller på 300 000 kroner. Dette vil typisk være deltidsarbeid, eller lav lønn i fulltidsstilling.

Fribeløp	0	Egeninntekt	GI + tillegg
Avkortning	0,3	0	120000
GI	120 000	10000	117000
		20000	114000
		30000	111000
		40000	108000
		50000	105000
		60000	102000
		70000	99000
		80000	96000
		90000	93000
		100000	90000
		110000	87000
		120000	84000
		130000	81000
		140000	78000
		150000	75000
		160000	72000
		170000	69000
		180000	66000
		190000	63000
		200000	60000
		210000	57000
		220000	54000
		230000	51000
		240000	48000
		250000	45000
		260000	42000
		270000	39000
		280000	36000
		290000	33000
		300000	30000



Kun garantiinntekt

GI 120.000 + lønn **150.000** = tilsammen 225.000

GI 120.000 + lønn **300.000** = tilsammen 330.000

I dag konkurrerer lavtlønnsyrkene med velferdsytelsene om knappe arbeidskraftressurser. Med den nye modellen vil det ikke være slik, for med inntektstaket og den jevne avkortningen vil det alltid lønne seg å bygge egen inntekt oppå velferdsytelsen, uansett timelønn.

Vi skal gå nærmere inn på de enkelte tilleggene når vi omtaler lag 2 i neste del. Her vil vi bare gå gjennom hvordan maksinntekten kan variere for de fire brukergruppene.

Vi setter beløpet 400 000 kroner som maksinntekt for de som kvalifiserer for både sosialt tillegg og helseplagetillegg (inkludert garantiinntekt). Brukergruppene antas å ha god grunn til å jobbe redusert, enten fordi man sliter med redusert helse, eller fordi manglende kvalifikasjoner tilsier at man må dele på et minkende antall ufaglærte jobber. Ved vesentlig forbedring av helsesituasjon, eller økte muligheter i arbeidsmarkedet, kan egeninntekten komme til å styrke seg. Hvis inntekt overstiger maksinntekt, vil det kreves tilbakebetaling. For de med bedret helse er det likevel mest sannsynlig med gradvis økning av lønnsinntekten, slik at utbetalingene automatisk graderes ned måned for måned ved bedring.

Uansett vil det være viktig med gode systemer som sikrer oppdaterte inntektsopplysninger og gir folk kontinuerlig oversikt over egen økonomi, som igjen kan motivere for å bygge egeninntekt.

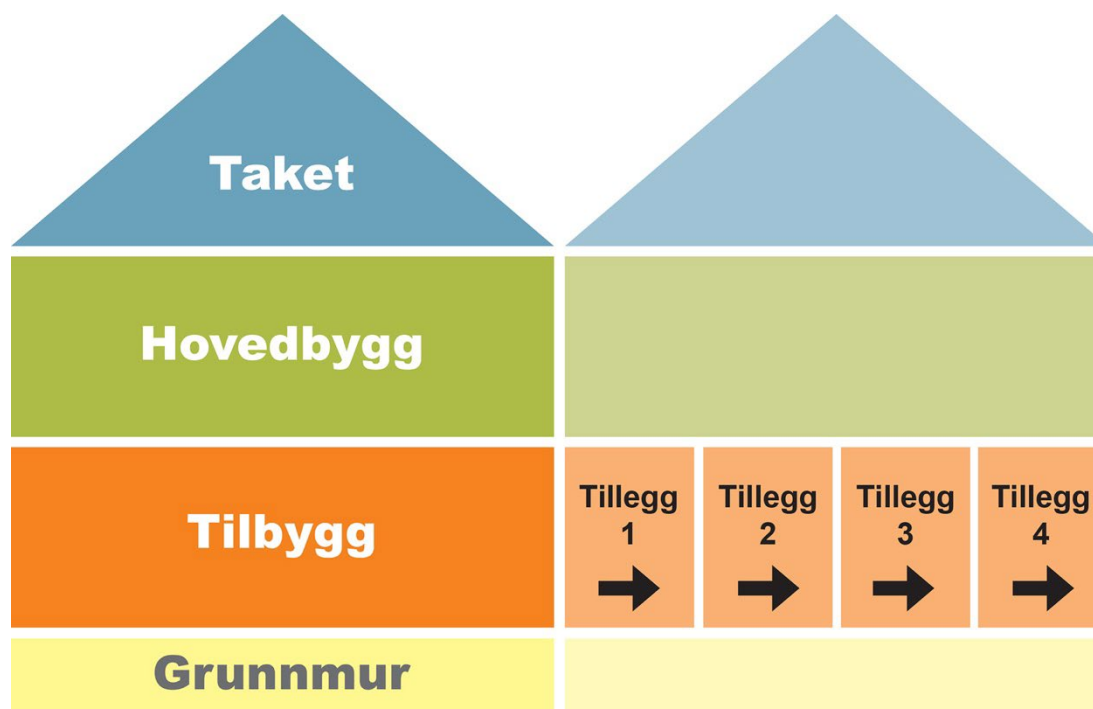
Aleneforsørgere bør derimot ha en høyere maksinntekt å strekke seg etter, sammenlignet med familier med flere forsørgere. Maksinntekt for foreldre med aleneansvar for barn kan for enkelhets skyld settes til 600 000 kroner.

For de som kvalifiserer for maksimalt uføretillegg for alvorlig og invalidiserende sykdom, vil det nødvendigvis komme en høyere avkortningsprosent enn for de øvrige tilleggene. Til gjengjeld beholder man mer av den offentlige inntektssikringen ved økende lønn, inntil begrensningen nås ved maksinntekt. Maksinntekt for uføretilleggene kan alternativt settes ved 80 prosent oppnådd av tidligere inntekt. Dette er lignende maksimalt inntektsnivå for utbetaling av uføretrygd i dag.²⁹⁵

Lag 2: Tilbygget – ekstra inntektssikring – trinnvis hurtigavklaring av rett til 4 tillegg

Nå er vi kommet til neste lag i modellen. Dette har vi kalt tilbygget, og i denne delen finner vi de fire tilleggene som kan gi ekstra inntektssikring, ut over garantiinntekt i lag 1.

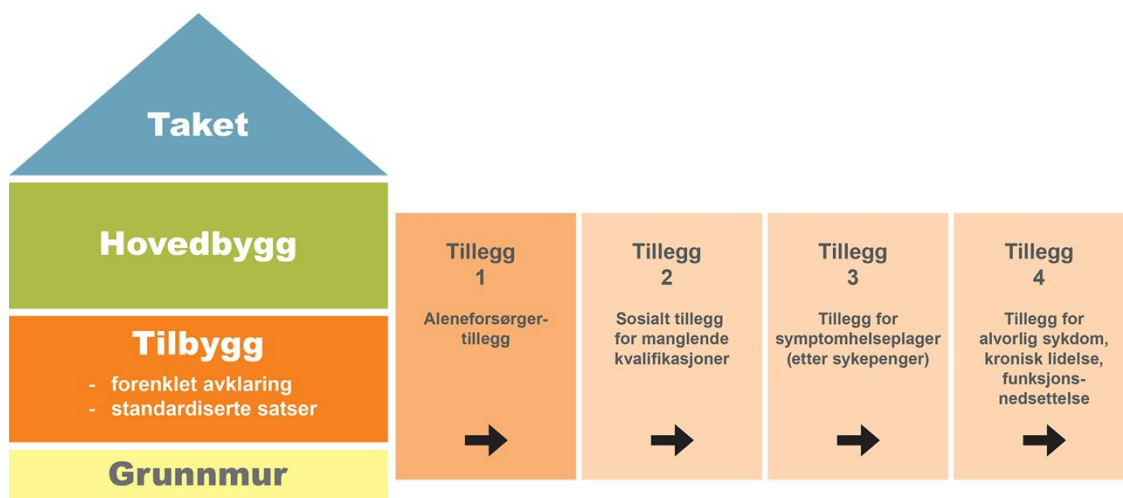
Det er ikke meningen at folk som står uten egen inntekt skal leve på garantiinntekten alene. Så snart første utbetaling av garantiinntekt er utløst, vil brukeren få automatisk varsel med en guide som forklarer en avklaringsrekke for eventuelle tilleggsutbetalinger, etter en helt spesifikk rekkefølge.



Modellen vil først inntektssikre på bakgrunn av spesifikke jobbhindringer som enkelt kan bekreftes. Med utgangspunkt i hypotesen om at en anstrengt økonomi kan bidra til utvikling av helseplager, vil inntektssikring på bakgrunn av andre kategorier enn helseplager og sykdom, utløses først.

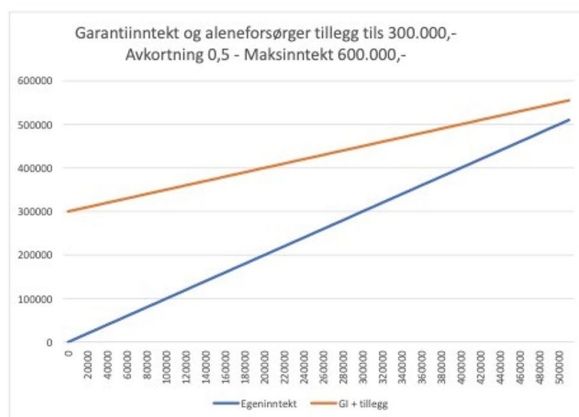
Trinn 1, første tillegg – Aleneforsørgertillegget

Det første påbygget er aleneforsørgertillegget, som er tenkt å gi ekstra utbetaling basert på faste satser for prosentvist aleneansvar for barn. Aleneforsørgere bør, som vi viste i forrige avsnitt, ha en høyere maksinntekt å strekke seg etter, for å sørge for tilstrekkelig økonomi for hele familien. I denne modellen forutsettes det at barnetrygden også justeres vesentlig opp og skattlegges, med den hensikt å unngå barnefattigdom i lavinntektsfamilier.²⁹⁶



Tillegget vil være tilgjengelig for alle, men også her differensierer man ved å ekskludere aleneforsørgere med samlet inntekt over maksinntekt. Dersom maksinntekt for aleneforsørgertillegget settes til 600 000 kroner, gir det en avkortning på 50 prosent. Grafen viser talleksemler med garantiinntekt og aleneforsørgertillegg, kombinert med to forskjellige lønnsinntekter og hvordan dette påvirker samlet inntekt. Grafen viser hvordan den offentlige inntektssikringen gradvis reduseres, men at lønnsnivåene må et stykke oppover før familien ikke lenger har behov for overføring, men klarer seg selv økonomisk. (I tillegg forutsetter modellen en vesentlig økning av barnetrygden.)

Fribeløp	0	Egeninntel GI + tillegg
Avkortning	0,5	300000
GI	300 000	10000 295000
		20000 290000
		30000 285000
		40000 280000
		50000 275000
		60000 270000
		70000 265000
		80000 260000
		90000 255000
		100000 250000
		110000 245000
		120000 240000
		130000 235000
		140000 230000
		150000 225000
		160000 220000
		170000 215000
		180000 210000
		190000 205000
		200000 200000
		210000 195000
		220000 190000
		230000 185000
		240000 180000
		250000 175000
		260000 170000
		270000 165000
		280000 160000
		290000 155000
		300000 150000

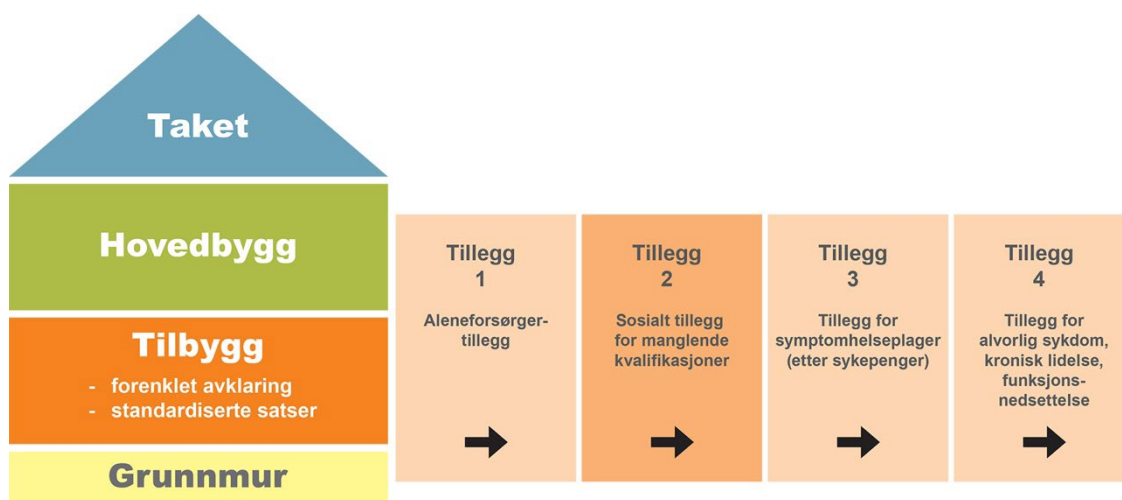


Garantiinntekt med aleneforsørgertillegg

GI + tillegg 300.000 + lønn **150.000** = tilsammen 375.000
 GI + tillegg 300.000 + lønn **300.000** = tilsammen 450.000

Trinn 2, andre tillegg – Sosialtillegget

Det andre tillegget, sosialtillegget, er en helt ny utbetaling, som ikke likner noe vi har i dag. Dette er et tillegg som kompenserer for kvalifikasjonshindringer i arbeidslivet, som følge av oppvekstvansker og manglende bestått videregående skole ved fylte 26 år. Brukerne kan deles i undergrupper, alt fra skolevegring, og opp til alvorlig omsorgssvikt.



Denne gruppen kjennetegner det store utenforskapet i dag. Gruppen består av mennesker som aldri kom seg skikkelig inn arbeidslivet etter havarent skolegang. Disse har ofte gått fra en strøjobb til en annen, eller endt opp i et yrke uten mulighet for utvikling, og med et kontinuerlig strev etter å tjene til livets opphold.

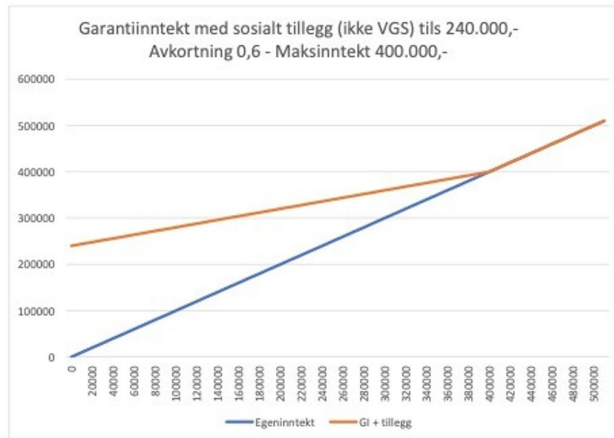
Slike saker er ofte godt opplyst fra før. Det er pliktig for kommunene å dokumentere, alt fra PPT-vedtak og hjelpetiltak mot dysleksi, til forsterket helsestasjon, BUP-oppfølging og bistand via barnevernet, gjennom barnehage og skolegang. Dermed vil rettigheter til et sosialt tillegg være langt lettere å utløse enn for dagens unge som søker seg inn på AAP med et uheldig fokus på sykdom, utredning og behandling.

Tillegget skal hindre at en bruker må gå via sykerollen og en langvarig avklaring på AAP, før inntektssikring med uføretrygd innvilges. Man unngår dessuten å individualisere årsaken til jobbhindringene som disse brukerne sliter med, og på denne måten motvirkes også medikalisering av sosiale problemer.

Et viktig poeng er at løsningen også vil komme til gode for flyktninger og asylsøkere som ikke har utdanning fra hjemlandet å vise til, og som trenger tid til integrering, språkopplæring og kvalifisering inn i det norske arbeidslivet.

Dersom maksinntekten settes til 400 000 kroner, gir dette avkortning av inntektssikringen på 60 prosent. Oversikten under viser hvordan avkortning av garantiinntekt og sosialtillegg fungerer ved økende egen inntekt, og gradvis økt samlet inntekt opp mot maksinntekt.

Fribeløp	0	Egeninntel	GI + tillegg
Avkortning	0,6	0	240000
GI	240 000	10000	234000
		20000	228000
		30000	222000
		40000	216000
		50000	210000
		60000	204000
		70000	198000
		80000	192000
		90000	186000
		100000	180000
		110000	174000
		120000	168000
		130000	162000
		140000	156000
		150000	150000
		160000	144000
		170000	138000
		180000	132000
		190000	126000
		200000	120000
		210000	114000
		220000	108000
		230000	102000
		240000	96000
		250000	90000
		260000	84000
		270000	78000
		280000	72000
		290000	66000
		300000	60000

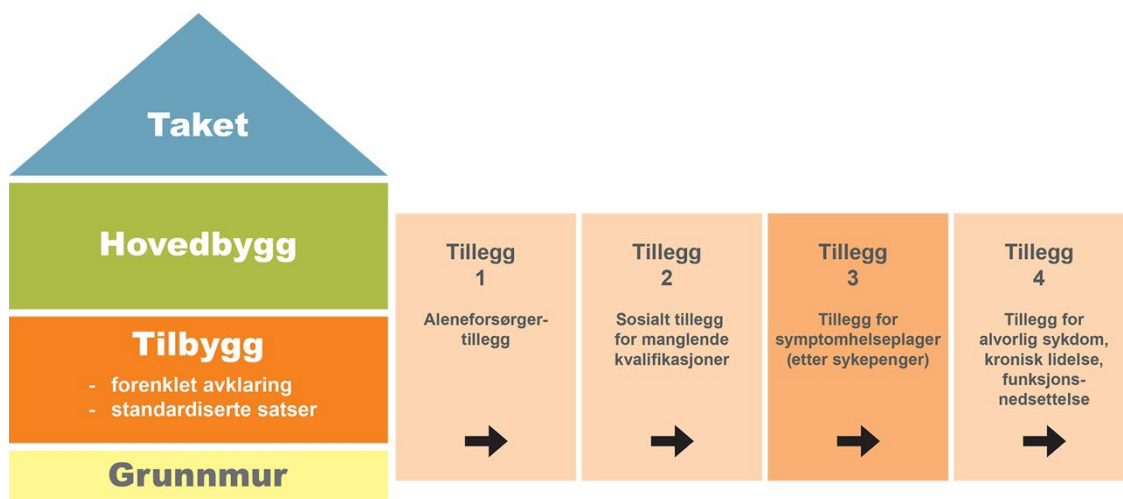


Garantiinntekt med sosialt tillegg

GI + tillegg 240.000 + lønn **150.000** = tilsammen 300.000
 GI + tillegg 240.000 + lønn **300.000** = tilsammen 360.000

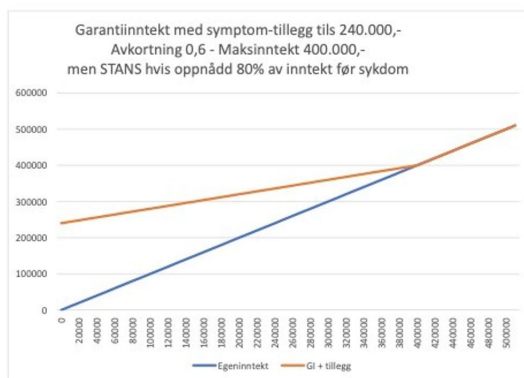
Trinn 3, tredje tillegg – Symptomhelseplagetillegget

Det tredje mulige tillegget dekker opp for jobbhindringer knyttet til generelle symptomhelseplager. Hvis ingen av de tidligere kategoriene passer, finnes et eget tillegg for mange av dem som i dag går over fra sykepenger til AAP. Det vil si de som har vært sykmeldt i ett år, alternativt har de mottatt sykestipend i Lånekassen, men *uten* å ha fått en konkret sykdomsdiagnose for alvorlig eller kronisk lidelse. Nettopp fordi størstedelen av det norske sykefraværet skyldes uspesifikke helseplager, har ny velferdsmodell konstruert denne løsningen for en standardisert utbetaling som imøtekommer sammensatte utfordringer. Da kan man kvalifisere for et slikt tillegg, hvilket gir god grunn til å tenke at tilpasset arbeid vil være helsebringende for gruppen, for eksempel gjennom en deltidsjobb.



Grafen viser hvordan garantiinntekt og tillegget for symptomhelseplager gir identiske tall for samlet inntekt når egen inntekt øker, sammenlignet med det sosiale tillegget. Både de uten utdanning, og de med funksjonelle helseplager, er grupper som helst bør takle noe arbeid, i det minste i en deltidsjobb eller subsidiert arbeid. Satsen på tilleggene og maksinntekt ligger derfor på samme nivå. Begge løsningene gir 60 prosent avkortning, mot 66 prosent avkortning på AAP etter dagens regelverk.²⁹⁷ Nå har vi tidligere sett at 66 prosent avkortning i virkeligheten har en mildere avkortning på AAP enn antatt, blant annet grunnet barnetillegg. Men med ny velferdsmodell forutsettes igjen en vesentlig økning av barnetrygden som kompensasjon for at barnetillegget utgår.

Fribeløp	0	Egeninntekt	GI + tillegg
Avkortning	0,6	0	240000
GI	240 000	10000	234000
		20000	228000
		30000	222000
		40000	216000
		50000	210000
		60000	204000
		70000	198000
		80000	192000
		90000	186000
		100000	180000
		110000	174000
		120000	168000
		130000	162000
		140000	156000
		150000	150000
		160000	144000
		170000	138000
		180000	132000
		190000	126000
		200000	120000
		210000	114000
		220000	108000
		230000	102000
		240000	96000
		250000	90000
		260000	84000
		270000	78000
		280000	72000
		290000	66000
		300000	60000



Garantiinntekt med tillegg for symptomhelseplager = likt med sosialt tillegg

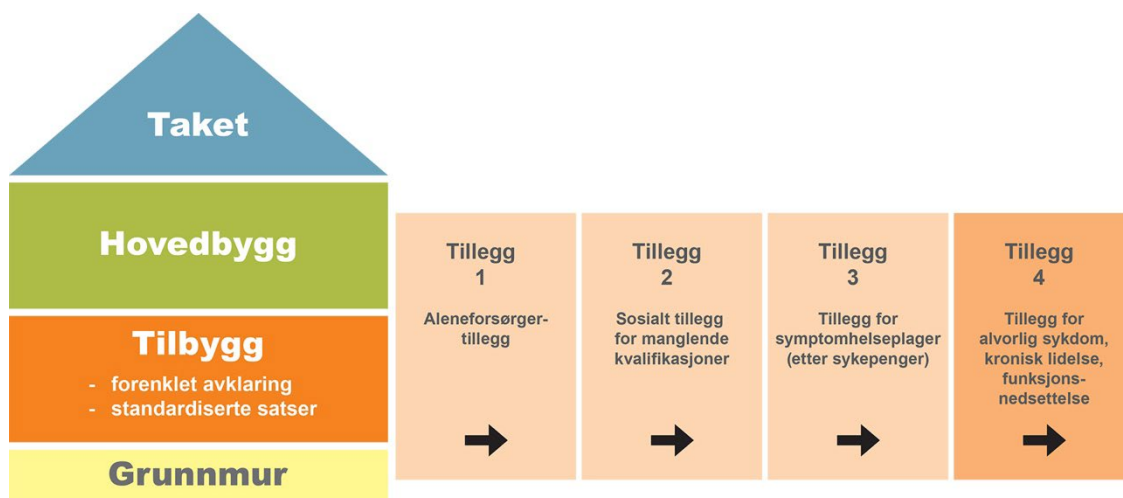
GI + tillegg 240.000 + lønn **150.000** = tilsammen 300.000

GI + tillegg 240.000 + lønn **300.000** = tilsammen 360.000

I dag kan man i praksis innvilges 100 prosent uføretrygd etter en periode med avklaring på AAP uten å ha påvist alvorlig eller invalidiserende sykdomsdiagnose. Det er tilstrekkelig at brukeren kan dokumentere at den subjektive opplevelsen av egne helseplager tilsier varig nedsatt arbeidsevne. Det er nettopp her kampen mot NAV ofte oppstår. Å lande slike uføresaker i dag er krevende, og ofte må brukerne gå over flere år og mange runder i systemet, med henvisning til utredning, flere typer behandling og arbeidsrettede tiltak, før alt er prøvd.

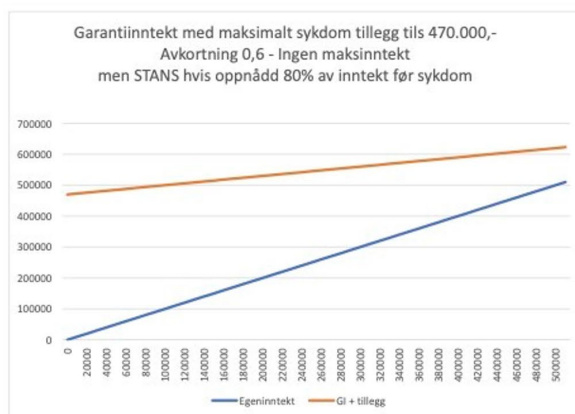
Trinn 4, fjerde tillegg – Uføretillegget

Til slutt kommer tillegget for dem som kan dokumentere alvorlig sykdom, kronisk lidelse eller åpenbar funksjonsnedsettelse. Her kvalifiserer man til uføretillegget, koblet opp mot påvist sykdomsdiagnose. Uføretillegget kan differensieres etter en invaliditetsskala, og skaleringen kan ligne litt på opplegget som benyttes i nåværende yrkesskadesaker. Maksimal invaliditet vil utløse maksimal størrelse på uføretillegget. Her må diagnose være stilt i spesialisthelsetjenesten, som på denne måten bekrefter vesentlig nedsatt fungering ut over mer ordinære helseplager.



Den siste grafen viser hvordan avkortning og maksinntekt regulerer utbetaling av inntektssikring og avgjør samlet inntekt. Talleksempelen under har en avkortning på 70 prosent, hvilket virker veldig brutalt med tanke på jobbmotivasjon. Men tanken er at inntektssikring opptil maksimal uføresats tilsier svært liten eller ingen reell arbeidsevne. Allikevel kan den enkelte ha andre inntekter (pensjon, utbytte, o.l.) som må tas med for avkortning av offentlige overføringer, og man vil uansett ha økonomisk glede av all inntekt som meldes inn til Skatteetaten. Maksinntekt kan også settes individuelt i slike tilfeller, opptil 80 prosent av tidligere inntekt. Dette er lignende maksimalt inntektsnivå for utbetaling av uføretrygd i dag.²⁹⁸

Fribeløp	0	Egeninntekt	GI + tillegg
Avkortning	0,7	0	470000
GI	470 000	10000	463000
		20000	456000
		30000	449000
		40000	442000
		50000	435000
		60000	428000
		70000	421000
		80000	414000
		90000	407000
		100000	400000
		110000	393000
		120000	386000
		130000	379000
		140000	372000
		150000	365000
		160000	358000
		170000	351000
		180000	344000
		190000	337000
		200000	330000
		210000	323000
		220000	316000
		230000	309000
		240000	302000
		250000	295000
		260000	288000
		270000	281000
		280000	274000
		290000	267000
		300000	260000



Garantiinntekt med tillegg for sykdomsdiagnose (maks uførhet)

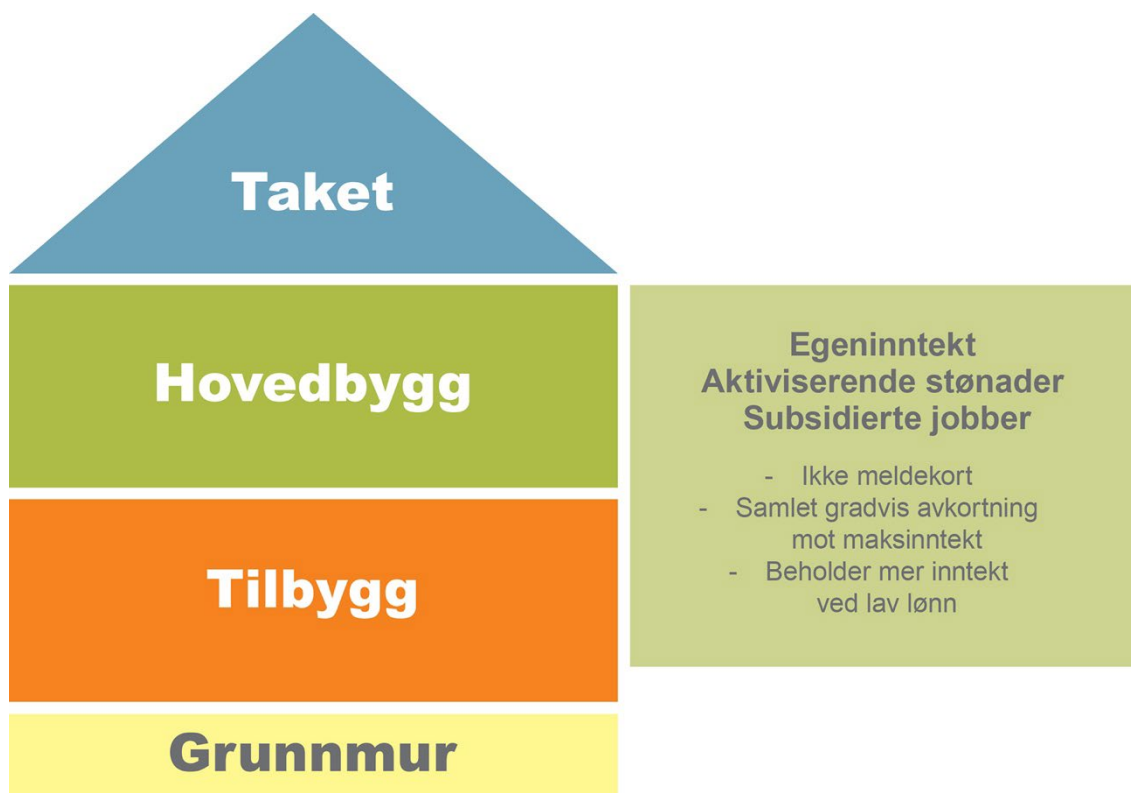
GI + tillegg 470.000 + lønn **150.000** = tilsammen 515.000

GI + tillegg 470.000 + lønn **300.000** = tilsammen 560.000

(*) men **STANS** hvis oppnådd 80% av inntekt før sykdom

Lag 3: Hovedbygget – arbeid, aktivisering og deltakelse

Tidligere har vi sett hvordan dagens velferdsløsninger ikke nødvendigvis gjør at det lønner seg å jobbe dersom man mottar en eller flere ytelser fra NAV. Med den nye modellen vil det derimot alltid motiveres for å skaffe seg egeninntekt oppå inntektssikringen.



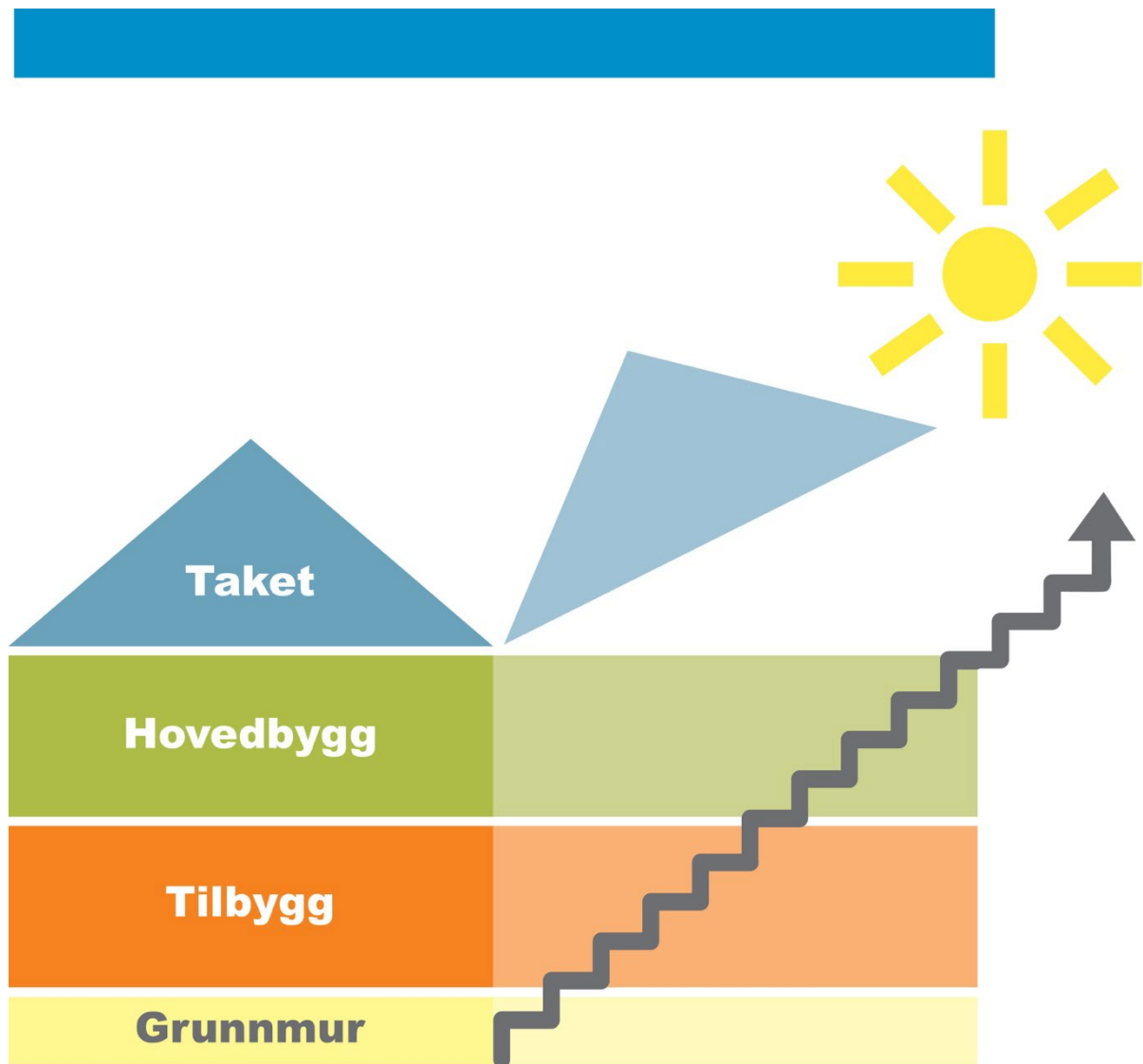
Oppå garantiinntekt og tillegg kan man bygge på med lønnsinntekt og annen inntekt. Dette laget i modellen anses for å være selve hovedbygget i modellen. En viktig del av modellen er knyttet til økningen i bruken av aktiviseringsbetingede ytelser, som eksempelvis tiltakspenger og tilleggsstønader, med krav om jobbrettet deltakelse eller kvalifisering via NAV. Utbetalingen kan da forvaltes via de lokale NAV-kontorene etter veileders vurdering, og alle tiltakene vil få langt større fokus på det lokale NAV-kontoret.

I tillegg finnes allerede offentlige ytelser som innebærer at man utfører visse tjenester på vegne av det offentlige for å få utbetaling. Pleiepenger og omsorgslønn vil eksempelvis kunne inngå i modellen i dette tredje laget, og gi avkortning av garantiinntekt og tillegg, på lik linje som ordinær lønn. Ettersom eldrebølgen øker i omfang, kan økt bruk av omsorgslønn være en løsning for å supplere den offentlige eldreomsorgen.

Fordi modellen samler alle inntekter, med gradvis avkortning av inntektssikring opp mot definert maksinntekt, vil den enkelte alltid ha oversikt over sine totale inntekter. Fordi det ikke alltid lønner

seg å arbeide for dem som i dag fører arbeidstimer for trekk av ytelse (når timelønnen er lav), går modellen helt bort fra meldekort som avkortningsordning.

Hver enkelt mottaker står fritt til å jobbe og bygge på med egen inntekt oppå innvilgede velferdsytelser. Ved økende inntekt vil modellens avkortningsprosent, i henhold til tilleggskategori og aldersgruppe, begrense hvor mye man får beholde av samlede utbetalinger av garantiinntekt og tillegg. Først når maksinntekt er oppnådd, vil all offentlig utbetaling bortfalle helt. Da er «taket» sprengt, og det er ikke lenger behov for NAV for å være selvforsørget. I modellen illustrerer vi det slik:



Det vil alltid være slik at når en ytelse avkortes, vil brukeren stilles overfor en marginalslett. Er denne høy, vil det kunne føre til at brukeren velger å ikke arbeide og motta lønn. Men for allerede marginaliserte brukere som lever fra hånd til munn og som kombinerer lønn med flere ytelser fra NAV, er det samlet månedlig utbetaling som teller.

Hvis en pleieassistent tar noen ekstravakter for å spe på sin månedslønn, får hun kanskje råd til å kjøpe noe hun sparer til, selv med fare for en skattesmell året etter. Slik vil også mange brukere av NAV-systemet tenke, for de færreste er opptatt av skatteplanlegging på lang sikt. Dessuten har mange fått med seg at sosialstønad i prinsippet avkortes 100 prosent ved egen inntekt. Med en ny velferdsmodell vil sannsynligvis langt færre kvalifisere for sosialhjelp, og tilbud om aktiverende stønader som midlertidig lønn kan eventuelt kombineres med å stille vilkår.

Man må heller ikke glemme at dagens meldekortsystem også kan gi ugunstig avkortning ved arbeidsinntekt. Dette gjelder i visse tilfeller for AAP, dagpenger, overgangsstønad, tiltakspenger og KVP. Hvis dagsatsen er lav, lønner det seg ikke nødvendigvis å arbeide dersom timelønnen i arbeid også er lav. Dette fordi man med dagens system må føre arbeidstimer på meldekort for trekk av ytelse, hvilket vi påpekte i Civita-notatet av 2020. I forsøk med innføring av en ny ungdomslønn i NAV, vil heller ikke ungdomsprogrammet benytte seg av meldekortene for avkortning.²⁹⁹

Oppsummerte konsekvenser av modellen

Modellen vil avløse flere nåværende statlige og kommunale livsoppholdsytelser, slik vi kjenner dem i dag. Først og fremst vil man ikke lenger kunne få innvilget uføretrygd med maksimale satser i den nye modellen, uten at påvist sykdomsdiagnose kvalifiserer for det. Ei heller vil man definere en uføregrad, men inntektssikre med eget tillegg for generelle helseplager, mens sykdomsdiagnosene kan gi høyere tillegg etter en definert invaliditetsskala.

Det vil heller ikke være mulig for langtidsmottakere av sosialhjelp å passivt kunne motta både sosialhjelp, bostøtte og supplerende utbetalinger over tid, med samlede skattefrie utbetalinger tilsvarende ordinær arbeidsinntekt. Dette fordi modellen *kun* vil gi inntektssikring av enkeltindivider opp mot SSBs lavinntektsgrense (så sant man ikke er alvorlig/ kronisk syk eller har funksjonsnedsettelse).

De som i dag mottar AAP og uføretrygd med høy sats, fordi de hadde høy inntekt før sykmelding, vil få lavere sats på garantiinntekt og tillegg, dersom det utelukkende kan påvises symptomhelseplager og ingen sykdomsdiagnoser. Til gjengjeld er det mange som blir syke av omkringliggende årsaker med høy lønn som har tilgang til uføreforsikring som supplement. I tillegg har ansatte med gode lønnsvilkår som oftest de beste tilretteleggingsmulighetene med tanke på å komme tilbake i jobb etter sykefravær.

Aleneforsørgere, de med manglende utdanning, de med åpenbare funksjonsnedsettelser eller alvorlig sykdom, som i dag har hatt lite eller ingen arbeidsinntekt i forkant, kan derimot komme til å oppleve bedret økonomi og høyere satser med en ny modell. Den vil ha en klar omfordelende profil, og automatisk løfte opp den samlede inntekten til de som tjener minst. Samtidig vil modellen alltid sørge for at det lønner seg å jobbe, uavhengig av om man tjener lite eller mye i fremtiden.

Den nye velferdsmodellen vil komme til å utfordre forståelsen av de universelle, kontra de vilkårsvurderte og behovsprøvde velferdsytelsene. Pengeoverføringene ligner universelle ytelser som er uavhengige av tidligere inntekt, og som har standardiserte satser for utbetaling, mens tilleggene tildeles etter helt bestemte kriterier. Løsningen innebærer en ny form for vilkårsvurdering basert på

klare og tydelige rettigheter (definert i teorien som 'sterke' rettigheter); det vil si at rettigheter knyttet til tilleggene er lett overprøvbare, og at utmålingsreglene enkelt kan avgjøre om man faller inn under en bestemt kategori.³⁰⁰ Med andre ord, det skal være enkelt å forstå om man kvalifiserer for en kategori eller ikke når man lurer på om man kan ha rett på et ytelsestillegg ut over garantiinntekten.

Med dette vil det oppstå færre klagesaker og mindre behov for å løfte saker til Trygderetten, som i dag må behandle tusenvis av klagesaker etter avslagsvedtak fattet av NAV.

Harmonisering og samordning av ytelser – 11 blir til 4 (+ 4 tillegg)

Som vi nå har gått gjennom, er forslaget til en ny velferdsløsning bygget opp med en garantiinntekt og fire tilleggsytelser i andre lag av modellen (påbygget). Som en konsekvens, vil 11 utvalgte nåværende velferdsytelser bli endret, avviklet eller overflødige. Tre av dem vil bli justert, mens åtte vil bli fullt ut erstattet med én garantiinntekt og fire tillegg.

Oversikten under tar for seg innretningen til 11 av de nåværende 100 ytelsene i NAV, og gir ikke et fullstendig overblikk. Likevel synes det å tegne seg et avansert nettverk av muligheter og hindringer innenfor systemet som kan virke innelåsende for mottakere av en eller flere ytelser. Særlig antas det at flyktninger og migranter kan bli fanget av kompleksiteten og mangfoldet av ytelser som ofte påvirker hverandre på en lite forutsigbar måte i dagens modell.

De 11 NAV-ytelsene som potensielt kan bli påvirket av, eller utgå, ved en innføring av den nye velferdsmodellen som introduseres i denne rapporten, er også blant de mest sentrale ytelsene. Oversikten under viser hvordan størrelsen på ytelsen beregnes, hvilken avkortning som gjelder, hvor lenge man kan motta ytelsen, hvordan arbeid påvirker utbetaling, om utbetalingen er skattepliktig, og om barnetillegg inkluderes. Det er stor variasjon i ytelsenes innretning, hvilket utfordrer samordningen av disse, noe som igjen bidrar til å skape usikkerhet for mottakerne.

Oversikt over 11 sentrale nåværende ytelser i NAV

Nåværende 11 ytelser	Beregning av størrelse/sats ved innvilgelse	Avkortning ved innvilget ytelse	Varighet	Trekk av ytelse når arbeid/inntekt	Skatt	Barne-tillegg
Statlig						
Sykepenger	Lik lønn som før sykdom (inntil 744.168,-)	100% lønn - som før sykdom (inntil 744.168,-)	Maks 1 år	Full lønn i jobb og ved sykefravær	Ja	Nei
AAP	Inntektsberegnet - eller minstesats ved lite/ lav inntekt	66 % av tidligere inntekt (eller minstesats)	Maks 3 år: Unntaksvilkår / Kan søke igjen	Meldekort: trekk pr. egenregistrert time i arbeid	Ja	Ja
Uføretrygd	Inntektsberegnet - eller minstesats ved lite/ lav inntekt	66 % av tidligere inntekt (eller minstesats)	Varig inntil 67 år / pensjonist	Fribeløp, evt fastsatt inntekts-grense, så 66 % avkortning	Ja	JA
Overgangsstonad	Samlet inntekt / ytelser avgjør sats	Rapportert inntekt avgjør sats	Maks 3 år (inntil barn 8 år)	Rapportert inntekt avgjør sats	Ja	Nei
Kontantstøtte	Standardiserte satser	% plass i barnehage	Maks 7 måneder	Uavhengig av inntekt/arbeid	Nei	Nei
Engangsstonad	Standardisert sats	Standardisert sats	1 utbetaling	Uavhengig av inntekt/arbeid	Nei	Nei
Tiltakspenger	Standardisert sats	Standardisert sats utbetales per dag i tiltak	Avhenger av varighet på tiltaket	Standardisert sats utbetales per dag i tiltak, kan kombineres med lønn	Nei	Ja

Nåværende 11 ytelser	Beregning av størrelse/sats ved innvilgelse	Avkortning ved innvilget ytelse	Varighet	Trekk av ytelse når arbeid/inntekt	Skatt	Barne-tillegg
Kommunal						
Kvalifiseringsstonad	Standardisert sats	Standardisert sats	Maks 1 år	Registrert inntekt / andre ytelser avgjør sats	Ja	Nei
Introduksjonsstonad (statlig - men administreres av kommunen)	Standardiserte satser etter 3 gitte kategorier	Standardiserte satser etter 3 gitte kategorier	Fra 3 mnd. til 3 år, utdanning avgjør	Registrert inntekt / andre ytelser avgjør sats	Ja	Nei
Økonomisk sosialhjelp	Veiledende satser, men individuell skjønns-vurdering	Veiledende satser, men individuell skjønns-vurdering	Behovsvurdert/ korte vedtak	Proporsjonal – dvs. 100 % avkortning	Nei	Ja
Bostøtte (statlig, men administreres av kommunen)	Standardiserte satser etter oppgitt inntekt og boutgift	Standardiserte satser etter oppgitt inntekt og boutgift	Behovsvurdert/ korte vedtak	Behovsvurdert – søknad hver måned	Nei	Nei

Beregning av størrelse på ytelse: 6 av de 11 ytelsene i oversikten har standardiserte satser, mens introduksjonsstonaden har underkategorier med egne satser. Fire ytelser er avhengige av opptjente rettigheter og er inntektsberegnet, og alle disse er folketrygdytelser. Sosialhjelpen skiller seg ut med individuelle skjønns-vurderinger etter veiledende satser som retningsgivende for utmåling av utbetaling.

Avkortning (reduert sats) ved innvilget ytelse: Økonomisk sosialhjelp har veiledende satser, mens 6 av de 11 ytelsene har standardiserte satser. Introduksjonsstonaden har underkategorier med egne satser. Kontantstøtten beregnes etter prosentvis deltakelse i barnehage. Bostøtten og tiltakspengene tilpasser henholdsvis utbetaling etter boutgifter og antall dager i tiltak. To av ytelsene, AAP og

uføretrygd, har prosentvis avkortning i henhold til tidligere inntekt (66 prosent). Kun sykepenger gir 100 prosent dekningsgrad og full lønn til utbetaling.

Varighetsbegrensning: Sosialhjelpen og bostøtten behovsprøves jevnlig i henhold til økonomisk status, mens tiltakspenger utbetales kun ved deltakelse i tiltak. Ut over dette varierer ytelsenes varighet — noen fra tre til syv måneder, andre fra ett til tre år, med mulighet for forlengelse, og uføretrygden vedvarer til pensjonsalder.

Trekk av ytelse ved arbeidsinntekt: 6 av 11 ytelser kan kombineres med egen inntekt (og andre ytelser, se Samordning under). To av ytelsene kan mottas uavhengig av inntekt. Fire ytelser får avkortet utbetaling ved at egen inntekt rapporteres inn til og kontrolleres av NAV (tiltakspenger, kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad og overgangsstønad), mens på AAP får man trekk i utbetaling etter førte arbeidstimer på meldekort. Med uføretrygd kan man arbeide fritt og tjene penger opp til et fribeløp, og deretter avkortes inntekt over dette med rundt 66 prosent. For økonomisk sosialhjelp er det i prinsippet 100 prosent avkortning når man begynner å tjene egne penger, mens man på sykepenger ikke opplever noen avkortning, men får full utbetaling uavhengig om man er i jobb eller ikke.

Beskatning: 6 av de utvalgte 11 ytelser er skatteberettiget, mens fem av utbetalingene er skattefrie.

Barnetillegg: Seks av ytelsene har ingen barnetillegg, mens fem har tillegg for antall barn som forsørges. Fordi sykepenger utbetales som full lønn, vil forsørgeransvar for barn være uavhengig av utbetalingen.

Samordning av flere ytelser: I prinsippet kan man få utbetalt flere av de 11 velferdsutbetalingene samtidig, hvor noen samordnes med hverandre, mens andre utelukkes fullstendig.

- AAP er den ytelsen som kan kombineres med det meste.³⁰¹ Her oppgis regler for samordning av AAP med sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, foreldrepenger, dagpenger, overgangsstønad og ytelser til gjenlevende ektefelle.
- Overgangsstønad kan eksempelvis samordnes med uføretrygd, AAP og dagpenger, mens meldekortene føres etter regelverket for de to sistnevnte ytelsene.
- Derimot utelukkes tiltakspenger som ytelse, samtidig som man mottar AAP eller kvalifiseringsstønad.
- Videre finnes kombinasjonsmuligheter hvor velferdsytelsene utbetales uavhengig av hverandre. Kontantstøtten utbetales uavhengig av andre ytelser. Man kan også utløse alderspensjon samtidig som man mottar AAP i påvente av å få avklart arbeidsevnen.
- I visse tilfeller kan samordnede ytelser komme med og uten barnetillegg: eksempelvis kan full utbetaling av sykepenger innvilges ved sykefravær i deltidsstilling, samtidig med samordnet AAP (inkludert barnetillegg), hvorpå man fører sykepengene som jobb i meldekortene for trekk av utbetaling av AAP.

- Ved innvilget gradert uføretrygd (avklart til å jobbe deltid) finnes egne regler for avkortning og trekk i trygd ved økende lønnsinntekt. Blir man sykmeldt i gradert stilling, mottar man 100 prosent lønn i denne stillingen (i tillegg til gradert uføretrygd). Går man over på AAP, vil AAP-vedtaket samordnes med uførevedtaket. Når man gradvis går tilbake i deltidsjobb derfra, vil arbeidstimer på meldekortet gradere ned utbetaling av AAP, samtidig som man mottar gradert uføretrygd.
- Gradert uføretrygd kan altså kombineres med sykepenger (i gradert stilling) eller senere med AAP (samordnet med uføretrygd), som igjen avkortes med meldekort.
- Økonomisk sosialhjelp og bostøtte via Husbanken behovsprøves, og kan utbetales uavhengig av andre innvilgede ytelser. Særlig den kommunale kvalifiseringsstønad kombineres ofte med sosialstønad, bostøtte og eventuelt kontantstøtte.

Den neste oversikten (se under) viser strukturen for den nye modellen. Det er en forutsetning at barnetrygden øker vesentlig når barnetilleggene til nåværende ytelser bortfaller. Den nye modellen forutsetter også at sykepenger reduseres til 80 prosent av tidligere inntekt. Samtidig viser også oversikten at avkortningen for flere av ytelsene blir mildere enn med dagens ytelser.

Ny løsning 4 (+4) ytelser i ny velferdsmodell

4 (+ 4) = Ny velferdsmodell	Beregning av størrelse/sats ved innvilgelse	Avkortning ved innvilget ytelse	Varighet	Trekk av ytelse når arbeid/inntekt	Skatt	Barne-tillegg
Statlig						
Sykepenger	Inntektsberegnet	80 % av tidligere inntekt	Maks 1 år	80 % av tidligere inntekt	Ja	Nei
Garantiinntekt (GI)	Standardiserte satser/ aldersjustert	Standardiserte satser/ aldersjustert	Varig så lenge manglende inntekt tilsier det - inntil 67 år / pensjonist	30 % avkortning ved inntekt	Ja	Nei
eventuelt + aleneforsørger-tillegg	Standardiserte satser etter sivil status / aldersjustert	Standardiserte satser etter sivil status / aldersjustert	Varig så lenge manglende inntekt tilsier det - inntil 67 år / pensjonist	60 % avkortning ved inntekt	Ja	Nei
eller + sosialt tillegg	Standardiserte satser ikke bestått VGS årsakssammenheng / aldersjustert	Standardiserte satser ikke bestått VGS årsakssammenheng / aldersjustert	Varig så lenge manglende inntekt tilsier det - inntil 67 år / pensjonist	60 % avkortning ved inntekt	Ja	Nei
eller + tillegg for symptom-helseplager	Standardiserte satser 50 % sykemeldt 1 år / aldersjustert	Standardiserte satser 50 % sykemeldt 1 år / aldersjustert	Varig så lenge manglende inntekt tilsier det - inntil 67 år / pensjonist	60 % avkortning ved inntekt	Ja	Nei
eller + tillegg for sykdom/uførhet	Standardiserte satser etter diagnosekategorier / aldersjustert	Standardiserte satser etter diagnosekategorier / aldersjustert	Varig så lenge manglende inntekt tilsier det - inntil 67 år / pensjonist	70 % avkortning ved inntekt	Ja	Nei
Tiltakspenger (aktiviserende stønad)	Standardisert sats	Standardisert sats utbetles per dag i tiltak	Avhenger av varighet på tiltaket	Utbetales per dag i tiltak, tilsvarer lønn, kan kombineres med annen lønn	Ja	Nei
Kommunal						
Økonomisk sosialhjelp (kun akutt nødhjelp)	Veiledende satser, men individuell skjønnsvurdering	Veiledende satser, men individuell skjønnsvurdering	Behovsvurdert / korte vedtak	Proporsjonal - dvs. 100 % avkorting	Ja	Nei

Oppsummert vil alle de 11 utvalgte nåværende velferdsytelser bli endret, avvirket eller de vil bli overflødige. Tre av dem vil bli justert, mens åtte vil bli fullt ut erstattet med én garantiinntekt og fire tillegg:

- Av de åtte, vil AAP, uføretrygd, overgangsstønad, kontantstøtte og engangsstønad erstattes av én garantiinntekt og fire tillegg til påbygging. Den kommunale kvalifiseringsstønaden, introduksjonsstønaden og bostøtten fra Husbanken vil også bortfalle, og erstattes av en ny løsning.
- Modellen beholder sykepengene (men også folketrygdens barnetrygd, foreldrepenger, dagpenger og alderspensjon består).
- Vi har også beholdt tiltakspenger, men nå som aktiviserende stønad til påbygging tilsvarende lønn.

Ettersom økt barnetrygd og inntektssikringen via garantiinntekt og tillegg dekker hurtigere og vedvarende pengebehov, antas det at økonomisk sosialhjelp vil bli mindre aktuell for mange. I tillegg innebærer ny velferdsløsning en storstilt satsing med subsidiert arbeid, dette tilsvarende dagens VTA/VTO. Men ettersom dette gir tilskudd til arbeidsgiver, og ikke til bruker, tas det ut av oversiktstabellen.

Dagens velferdssystem er fragmentert, og griper inn i hverandre på flere uforutsigbare måter. Den nye modellen søker å rydde opp i dette ved å samle alle ytelser i en felles påbyggingsstruktur, og harmonisere innretningene:

- Dagens folketrygdytelser (sykepengene, AAP, dagpenger) beregnes ut ifra tidligere inntekt, enten ved å dekke hele tidligere lønn, som på sykepengene, eller med en redusert utbetaling gradert ned etter et prosentmål. Ny velferdsmodell vil i stedet utbetale garantiinntekt og tillegg etter standardiserte satser, uavhengig av tidligere inntekt.
- Utbetaling av garantiinntekt og tillegg vil alltid vedvare så lenge manglende egen inntekt tilsier det. Dermed utgår varighetsbegrensningene.
- Alle offentlige overføringer, utbetalinger og ytelser vil, i henhold til ny velferdsmodell, registreres som skattbare ytelser.
- Når (den universelle) barnetrygden øker, samtidig som også denne skattlegges, vil behovet for barnetillegg reduseres. Ettersom barnetrygden anses som øremerkede midler som skal dekke barnas utgifter, utgår barnetilleggene helt fra foreldrenes ytelsesordninger (vi går nærmere gjennom barnetrygd i neste kapittel).

Det lar seg ikke gjøre å kombinere tilleggene med hverandre i den nye modellen, fordi det ene tillegget utelukker det andre. Som en vesentlig fordel reduseres dermed antall ytelsesforhold som u hensiktsmessig griper inn i hverandre, som for eksempel plutselig bortfall av en utbetaling når annen ytelse innvilges. Man slipper også overraskende trekk av barnetillegg ved en liten lønnsøkning i familien, og man vil aldri oppleve bortfall av bostøtte den måneden i året som AAP-utbetaling i dag

utløses av tre meldekort. Det ligger ingen fattigdomsfeller innbakt i løsningen, og det vil alltid lønne seg å tjene egne penger i tillegg til innvilget velferdsytelse.

Det neste kapitlet vil gå nærmere inn på hvordan den nye velferdsmodellen svarer på de utfordringene vi har gjennomgått i del 2 i denne rapporten.

Kapittel 10

Hvordan den nye modellen svarer på dagens utfordringer

Innledning

I dette kapitlet skal vi gå gjennom de samme utfordringene som vi har tatt for oss i del 2 av denne rapporten. Målet er å vise hvordan den nye velferdsmodellen vil tilby løsninger som kan fungere bedre enn dagens system. Modellen vil også forenkle dagens regelverk og rutiner for NAV, og ikke minst vil brukerne av NAV få et mye mer oversiktlig og forståelig system å forholde seg til. Hvordan NAV kan forenkles, er tema for det neste kapitlet. I dette kapitlet følger vi den samme strukturen som i del 2 og begynner med arbeidsliv i endring, deretter ungt utenforskap og så arbeidsinsentiver, avkortning og fattigdomsfeller. Vi går gjennom hvordan avklaringsprosessene i NAV kan forenkles og hvordan «brukerreisen» i velferdssystemet kan bli mye kortere. Til slutt ser vi på hvordan sosialhjelpen kan reduseres betydelig i omfang, og ideelt sett bli overflødig.

Arbeidsliv i endring: Den nye modellen fokuserer på å gjøre det enklere å få folk i jobb, spesielt de som sliter med å gjøre seg attraktive nok i arbeidsmarkedet, ved å tilby subsidierte stillinger og arbeidstilpassede insentiver. Modellen legger vekt på å tilpasse jobber etter individuelle behov og redusere barrierene for dem som sliter med helsemessige eller kvalifikasjonsbaserte utfordringer. For å oppnå dette, vil det også være insentiver for arbeidsgivere til å ansette personer med redusert arbeidsevne gjennom subsidierte lønnstilskudd. Målet er at alle som har behov for tilpassede jobber, får støtte til å delta i arbeidslivet.

Ungt utenforskap: Modellen introduserer en garantiinntekt og et sosialt tillegg for unge som ikke har fullført skolegang eller som har hatt vanskelige oppvekstforhold. Dette vil bidra til å redusere ungt utenforskap. Garantien er ment å gi ungdom en økonomisk trygghet som gjør det lettere for dem å ta beslutninger om utdanning, jobb eller andre aktivitetstilbud uten økonomisk usikkerhet. Denne støtten kan også erstatte eller redusere behovet for studielån.

Arbeidsinsentiver, avkortning og fattigdomsfeller: Modellen sørger for at det alltid lønner seg å jobbe ved å tilby forutsigbare og enklere utbetalinger. De som kun kvalifiserer til lavtlønnede yrker, kan få ekstra støtte gjennom garantiinntekt og tillegg, og maksimere inntektene sine uten å møte de kompliserte avkortningssystemene som finnes i dagens velferdsordninger. Det er også foreslått at sykepengene justeres ned til 80 prosent av lønnen, samtidig som at garantiinntekten kan gi et økonomisk løft til sykmeldte i lavtlønnede yrker.

Sosialhjelp og forvaltning: Modellen foreslår å gjøre sosialhjelp overflødig ved å gi brukerne bedre økonomisk inntektssikring, samtidig som den reduserer de nåværende, strenge kravene til dokumentasjon. I stedet for det omfattende systemet som er i dag, vil brukere kunne få raskere hjelp gjennom en forenklet avklaringsprosess, som også innebærer at offentlige overføringer vedvarer.

Innvandring og integrering: Modellen erkjenner at mange innvandrere og flyktninger har spesifikke utfordringer, som manglende kvalifikasjoner og helseplager, som hindrer dem i å komme inn i arbeidsmarkedet. Ved å tilby tidlig og tilstrekkelig inntektssikring gjennom garantiinntekt og sosialt tillegg, kan disse gruppene få en mer stabil økonomisk situasjon, samtidig som at de kan integreres i arbeidslivet gjennom aktivisering, tilpassede tiltak og tilrettelagte stillinger.

Konklusjon: Den nye velferdsmodellen er laget for å møte dagens utfordringer på arbeidsmarkedet og i velferdssystemet, spesielt for dem som står utenfor arbeidslivet. Den fokuserer på forenkling, tilgjengelighet og mer fleksible løsninger for folk med ulike behov. Ved å innføre en ny form for inntektssikring med redusert byråkrati, og gi folk muligheten til å jobbe med subsidierte lønninger, håper man å redusere utenforskap og gjøre det lettere for flere å delta i arbeidslivet. Modellen skal gjøre velferdssystemet mer forutsigbart og mindre stigmatiserende, og gi et sterkere økonomisk grunnlag for dem som trenger det.

Men aller først forutsetter ny velferdsmodell langt høyere barnetrygd som også skattlegges.

Oppjustere og skattlegge barnetrygden

Tidligere barneombud, Inga Bejer Engh, har vært pådriver for å sikre at barnas rettigheter hos NAV inngår i lovverket knyttet til foreldrenes inntektssikring og oppfølging. Eksempelvis må det nå vurderes av veileder om sanksjonering av AAP-ytelse går ut over barna (§ 11-8 Fravær fra fastsatt aktivitet), og det må tas hensyn til barnas beste når aktivitetsplaner legges for foreldrene (§ 11-7 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid). Den skriftlige veilederen «Barnets beste» pålegger alle som arbeider i NAV å kartlegge behovene som brukernes barn har, og sikre at disse blir ivaretatt økonomisk.

Ny velferdsmodell frykter at et mer proaktivt NAV på tilbudssiden vil bidra til å forsterke tillært hjelpeløshet i marginaliserte familier, og at barnefamilier på sosialhjelp kan komme til å innta en mer underdanig og passiv holdning til mottak av sosialhjelp. Vi støtter derfor ekspertgruppens forslag fra 2023, *En barndom for livet*, om å øke barnetrygden radikalt og skattlegge denne.³⁰² Det vises også til vurderingene fra SSB om at skattlegging ikke svekker den universelle utformingen av barnetrygden.³⁰³

Med en langt høyere barnetrygd kan man øke oppmerksomheten omkring barnas egen inntektssikring. Videre flytter man det økonomiske prioriteringsansvaret over på foreldrene, og myndiggjør dem. Foreldrene må selv sørge for at pengebeløpet går til barnas beste, og ikke til dekning av andre utgifter i husholdningen, og på denne måten unngår man å trekke barna inn i NAV-systemet. En slik økning av barnetrygden innebærer også at garantiinntekten og tilleggene introduseres uten barnetillegg. På den måten vil overføringene ligne mer på ordinær utbetaling av lønn. Det vil innebære en likestilling og harmonisering av økonomien til barnefamilier med forsørgere som arbeider i lavtlønnsyrker, med familier som i dag mottar større pengebeløp eller flere skattefrie overføringer av NAV, inkludert barnetillegg.

Hva gjør man så med familier som nedprioriterer barnas behov, eller som sender penger til familie utenfor Norge? Skole og oppveksttjenesten må i så fall melde fra til barnevern og NAV, hvis det er åpenbart at barnas penger benyttes til andre formål. Da kan NAV bistå familiene med økonomisk rådgivning, budsjett hjelp og frivillig (eventuelt tvungen) forvaltning. En folkeopplysningskampanje kan, sammen med integreringstjenesten, sørge for at barns økonomiske rett knyttet til egen

barnetrygd gjøres kjent, både i samfunnet og for barna selv, slik at bevisstheten omkring barnas øremerkede penger når frem i alle samfunnslag.

Arbeidsliv i endring: Hvordan en ny velferdsmodell kan bidra til å få flere i arbeid og aktivitet – uansett kvalifikasjoner

Er det for lett å få trygd, eller er det for vanskelig å få jobb? Hvis vi kunne tilby tilpasset jobb til alle, ville det vært anledning til å kutte i trygdeytelsene. Men hvis det skal bli vanskeligere å få trygd, må det bli lettere å komme i jobb. Skal vi klare å løse arbeidskraftutfordringene, kommer vi ikke utenom at vi trenger å lokke flere av dem som står utenfor, inn i arbeidslivet, og at de som jobber lite opplever fordeler ved å jobbe mer. Vi må da omforme velferdssystemet slik at det ikke ufordelaktig bidrar til at folk blir stående utenfor, men at det støtter opp under deltakelse med tilpasset arbeid på den enkeltes premisser.

I dag er situasjonen slik: Det er et økende behov for høykompetent arbeidskraft med relasjonelle ferdigheter og gode kommunikasjonssevner. Men de færreste som benytter seg av dagens velferdssystem over tid, oppfyller disse kravene, og et vedvarende behov for inntektssikring oppstår. Med dagens løsninger fører en ustabil tilknytning i arbeid til at brukere av systemet flyttes fra en ytelse og over til annen, og at jobbveiledning og oppfølging blir usammenhengende og fragmentert.

Den nye velferdsmodellen vil sørge for økonomisk sikkerhet først, og sørge for at inntektssikringen vedvarer inntil behovet for offentlige overføringer gradvis eller helt opphører. Etter avklart rett på ytelse vil det være gode insentiver og muligheter til å bygge på med lønnsinntekt eller aktiviserende stønader etter behov. Modellen lanserer dessuten et helt nytt konsept, som ikke ligner noen ytelse som vi har i dag. Dette er det sosiale tillegget, som sammen med garantiinntekten skal kompensere for hindringer i arbeidslivet som følge av dokumenterte oppvekstvansker, ikke fullført skolegang og derav manglende kvalifikasjoner. Det sosiale tillegget vil også komme alle flykninger som mangler skolegang og ikke kan vise til utdanning i fra hjemlandet, til gode..

Først når alle de med jobbhindringer (helseplager / manglende kvalifikasjoner / sosiale utfordringer) er sikret inntekt opp til fattigdomsgrensen, vil det være mulig å stille krav til deltakelse, aktivitet og kvalifisering for ytterligere utbetaling av velferdsytelse til påbygging.

Aktivitetskrav må knyttes til meningsfulle og arbeidsrelaterte aktiviteter. Det nytter ikke å sanksjonere med kutt i ytelsene for de som ikke evner å gjøre seg attraktive nok i arbeidsmarkedet. Derfor må det opprettes subsidierte stillinger til langt flere som trenger mer tilrettelagte jobber, med vedvarende tilskudd til arbeidsgivere, både i offentlig og i privat sektor.

Det er flere virkemidler som bør bestå med den nye velferdsmodellen. Midlertidig lønnstilskudd er et godt virkemiddel for å komme inn bak døren og sikre folk jobb, hvis problemet er å nå frem i ordinære ansettelsesprosesser. Selv om midlertidig lønnstilskudd er en mulighet til å få kontakt med arbeidslivet, er det mest egnet for dem som ikke står aller lengst unna ordinær ansettelse og som har jobberfaring å vise til fra tidligere. Kompetanseheving og kvalifisering bør også fortsette å være viktige satsinger i NAV i fremtiden.

Den nye modellen vil styrke den arbeidsrettede oppfølgingen. Alle som av ulike årsaker trenger hjelp for å skaffe ekstra inntekt, ut over innvilget inntektssikring, vil møte et nytt lokalkontor som spesialiseres mot arbeidsliv, kvalifisering, tilpasning og tilrettelegging. Her kan det knyttes tettere kontakt, også med eksterne arbeidsrettede tiltak. Lokale tilskudd vil være koblet mot arbeidsretting, kompetanseheving, deltakelse, språkopplæring og inkludering, og lokalkontorene vil få ansvaret for å utbetale aktiverende stønader (lignende tiltakspenger og tilleggsstønader).

NAV må, i større grad enn i dag, ha som mål å bidra til at så mange som mulig kan arbeide. Samtidig må man erkjenne at manuelle ufaglærte jobber ikke vil returnere til arbeidsmarkedet i samme omfang som tidligere. Da må det opprettes et tredje arbeidsmarked hvor trygge mestringsarenaer og arbeidsrettede aktiviteter alltid sørger for ekstra inntekter ut over inntektssikringen.

I tillegg til dagens lønnstilskudd bør det opprettes en ny og mer omfattende ordning for subsidierte deltidsjobber, med tilrettelagte stillinger, både i offentlig og privat regi.³⁰⁴ Løsningen tilsvarer arbeid i varig tilrettelagt arbeid (VTO/VTA) i dag, men bør inkludere flere med sammensatte behov og utfordringer knyttet til integrering.³⁰⁵ De som ikke når opp i konkurransen om ansettelse på ordinære vilkår, uansett årsak, bør få mulighet til å delta. Stillingene som opprettes kan utformes som enklere opplæringsstillinger, også med hjelpejobber, medhjelper og assistentstillinger. Her bør man vektlegge nytten av aktivt deltakende borgere, gjerne ha beredskap i baktankene, og styrke lokale tiltaksinitiativer, både i storbyenes bydeler og i kommunene.

Lønningene i subsidierte stillinger vil måtte reflektere høy grad av tilrettelegging og oppfølging og redusert produktivitet, men man slipper lange avklaringsprosesser mot uførhet, som i dag må fullføres før innvilget varig lønnstilskudd, VTA og VTO.³⁰⁶

Den nye velferdsmodellen legger opp til en mye enklere avklaringsprosess for inntektssikring, og det vil alltid lønne seg å jobbe, uansett timelønn. Derfor vil subsidiert arbeid være en bedre løsning enn forslag om innføring av trygdejustert lønn eller VLT. Med trygdejustert lønn vil man måtte gjennomføre en dobbel avklaringsprosess for å avgjøre reell produktivitet i en avklart stillingsprosent.

Føyer man enda en produktivitetsjustert vurdering oppå arbeidsavklaring for inntektssikring med uføretrygd, vil det innebære enda mer byråkrati og rapportskrivning fra arbeidsgivers side, og avklaringstiden vil forlenges ytterligere. Dette vil man unngå med en ny velferdsmodell. Når en avklaringsprosess foregår over mange år, hevder mange at de blir sykere av prosessen. Samtidig er det sårbart å bli konfrontert med redusert produktivitet og å bli målt på dette. Mennesker som opplever å ha en redusert arbeidsevne, har dessuten sjelden ønsket om å være på jobb fulltid. De ønsker i stedet å jobbe i en redusert stilling, så lenge den er tilpasset deres helsesituasjon, og det lønner seg å jobbe.

Ungt utenforskap: Er det mulig å forebygge medikalisering av ungdomsproblemer og forhindre ungt utenforskap med en ny velferdsmodell?

Garantiinntekt og påbyggingsmodellen legger opp til to ytelsesløsninger som vil komme unge mennesker til gode. Den ene er garantiinntekten, og den andre er det sosiale tillegget som, i tillegg til garantiinntekten, skal kompensere for hindringer i arbeidslivet til dem som, til tross for hjelpetiltak i skoleløpet, likevel ikke fullfører innen fylte 26 år. Denne brukergruppen utgjør en stor andel av det store utenforskapet som vi ser i dag. Som nevnt tidligere vil også tillegget komme alle flyktninger som mangler skolegang fra hjemlandet til gode.

Vi foreslår en minste inntektssikring ved å tilby garantiinntekt til all ungdom, med lav sats for de over 18 år (eksempelvis 5 000 kroner i måneden), og en økende sats fra 20–30 år (eksempelvis 10 000 kroner i måneden). Garantiinntekten vil i så måte kunne komme til å endre satsene for utdanningsstipend fra Lånekassen, men vil komme til å fungere som et økonomisk supplement til ungdom i en viktig fase hvor de staker ut retningen i eget liv.³⁰⁷ Utbetalingen skal være vilkårsfri (eventuelt unntatt formuesverdier over et bestemt nivå), men graderes ned ved økende egen inntekt. Garantiinntekten likestiller de som studerer med de som ikke studerer, og kan forhåpentligvis bidra med fremtidsoptimisme og redusert økonomisk usikkerhet for all ungdom.

En ny type brukere som tidligere har hatt ingen, eller begrenset tilgang på inntektssikring ved bortfall av egeninntekt, vil kunne benytte seg av velferdssystemet. Med en ny modell kan studenter som utløser garantiinntekt, redusere sine lånebehov i Lånekassen, og unge egenetablerere kan benytte garantiinntekten til å spe på manglende inntekt i utviklings- og oppstartfasen av ny virksomhet.

Det er fullt mulig å tenke seg en omlegging av Lånekassen, dersom garantiinntekten erstatter stipender og gjør behovet for studielån mindre. For noen vil det være mulig å redusere lånebeløpet, og dermed stille bedre forberedt på boligmarkedet etter fullført utdanning. Hvis et studentpar slipper unna med mindre studielån enn i dag, ved å utløse garantiinntekt, kan man også håpe på at fleksibiliteten og forutsigbarheten leder til at flere våger å etablere familie med barn på et tidligere tidspunkt enn i dag. En radikal økning av barnetrygden vil også kunne bidra til at familieøkning tidligere i livet blir mer attraktivt.

SSB-tall fra 2021 oppga at median inntekt etter skatt blant unge heltidsstudenter ved universitet og høyskoler lå på 126 000 kroner. Eldre heltidsstudenter tjente dobbelt så mye. Eksempelvis kan da 230 000 kroner være en relativt vanlig lønnsinntekt for en student i dag. En slik lønn ville i henhold til avkortningsordningen ha gradert ned utbetalingen av garantiinntekt fra 120 000 til 51 000 kroner. Men overføringen vil samlet sett styrke studentøkonomien, med en samlet inntekt på til sammen 281 000 kroner. Videre kan man fortsette å tjene penger opp til maksinntekten på 400 000 kroner, men med gradvis redusert overføring av garantiinntekt.

Det sosiale tillegget blir, i tillegg til garantiinntekten, til sammen 240 000 kroner. Tillegget kan differensieres størrelsesmessig, alt fra påvist dysleksi og opp til alvorlig omsorgssvikt med overtakelse av barnevernet. Det viktigste med det nye sosiale tillegget er å inntektssikre ytterligere de som faller fra allerede i barne- og ungdomsskolen, som aldri klarer å fullføre videregående skolegang, og som ikke kommer seg inn i arbeidslivet etter havarert skolegang. Den nye velferdsmodellen legger opp til

at hvis det bekreftes oppvekstvansker, eller forsøk på å tilrettelegge i skolen via det kommunale eller fylkeskommunale hjelpeapparatet (eksempelvis alternative kompetansemål, færre skoletimer, utsatte eksamensfrister, minoritetsspråklig opplæring, personlig assistanse, fysisk og teknisk tilrettelegging, osv.), vil det kvalifisere for et sosialt tillegg oppå garantiinntekten.³⁰⁸ Tillegget kan først utløses dersom ungdommen ikke har oppnådd målsettingen om skolegang innen utløp av rettighetene, eksempelvis ved fylte 26 år, og forsøk på tilrettelegging kan dokumenteres.

Disse sakene er ofte godt opplyst fra før: Helsepersonell har, ifølge Helsepersonellovens § 39, en dokumentasjonsplikt.³⁰⁹ Allerede i barnehagen og på barneskolen har kommunene plikt til å følge opp med tilrettelegging og tilpasset opplæring dersom barna sliter med fullføring. Blant annet vil PP-tjenesten utarbeide sakkyndig-uttalelser for å sikre inkludering og egnet pedagogisk tilbud for barn og unge som trenger det.³¹⁰ PP-tjenesten samarbeider også med både helsesykepleier, barnevernet i kommunene, og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Også i barnevernet er det dokumentasjonsplikt underveis i all oppfølging av barn og unge.³¹¹

Barnevernbarna som har måttet flytte hjemmefra grunnet omsorgsovertakelse, og som ofte havner imellom to stoler i hjelpe- og velferdsapparatet, vil dermed sikres livsoppholdytelse tidlig når livssituasjonen forsinkes deres skolegang. Det sosiale tillegget vil ha lik sats på tillegget, maksinntekten og avkortning, som symptomhelseplagetillegget har. Det vil derfor ikke lønne seg for en ungdom å avklare helseplager i stedet. Med det sosiale tillegget erkjenner man i stedet at storsamfunnet ikke har klart å tilrettelegge for dem som ikke klarer å fullføre videregående opplæring. Med sosialt tillegg unngår man å individualisere årsaken til jobbhindringene disse ungdommene sliter med. Samfunnet erkjenner i stedet et ansvar for ikke å levere på kvalifisering, med de forutsetninger som skal til for å lykkes i livet. Og på denne måten motvirker vi medikalisering av sosiale problemer.

For å unngå at ungdom havner under radaren hos NAV, kan det legges inn obligatoriske samtalepunkter to til tre ganger i løpet av året for å utøse utbetaling av tillegg. Dette fremfor å stille krav om deltakelse som de selv ikke er motivert for. Dette med henvisning til tidligere forskning som har avdekket at det å stille vilkår ikke nødvendigvis fører ytelsesmottakere inn i stabil jobbtilknytning.

240 000 kroner som sats for samlet garantiinntekt og tillegg er et tenkt tall, og kan selvsagt oppdateres til dagens sats for KVP og minstesats på AAP, som ligger i overkant av 250 000 kroner. Det nylig lanserte ungdomsprogrammet som regjeringen setter i gang som forsøk fra høsten 2025 skal gi en utbetaling nettopp på 250 000 kroner til ungdom mellom 18 og 29 år som har behov for bistand fra NAV for å komme i jobb, uten at sykdom må være årsak til oppfølgingsbehovet.³¹² Faren ved å lansere en såpass høy utbetaling, samtidig som man unngår avgrensning knyttet til manglende bestått utdanning- og dokumentasjonskrav som kan bekrefte forsøk på tilrettelegging i skolen (som ved sosialt tillegg), er at flere ungdommer enn nødvendig kan komme til å ønske seg inn i ordningen. Kanskje blir det attraktivt å slippe å ta opp studielån, og i stedet motta 250 000 kroner årlig dersom kvalifisering inngår i oppfølgingen? Noen vil kanskje droppe fulltidsstudier, og i stedet ta noen enkeltfag, og kanskje jobbe litt ved siden av?

NAV Trøndelag har fått godkjent forsøkskommuner for utprøving, men er fortsatt ikke i mål med å avgrense hvem som skal omfattes av satsingen.³¹³ Spørsmålet er om ordningen vil komme til å ligne KVP, bare med statlig finansiering.³¹⁴ Kandidatene i programmet må være egenmotiverte og kunne

delta i et fulltidsprogram med strenge aktivitetskrav. Her er det grunn til å minne om utfordringene som KVP i sin tid opplevde da datidens program var målrettet mot ungdom; frafallet var høyt og mange gikk over på AAP i stedet. Skal ungdomsprogrammet lykkes, må forsøk kunne vise til at man får flere unge i utdanning og arbeid enn kombinasjonen av alle tilbud som allerede finnes i NAV i dag. Det vil si de som følges opp med Ungdomsgarantien (16–30 år), AAP (18–67 år), KVP, Tiltakspenger, Arbeid med støtte (over 16 år) eller IPS.³¹⁵

Dersom den nye satsingen skal sile ut antatt velfungerende ungdommer til det nye programmet, er det da hensiktsmessig å bruke knappe NAV-ressurser på å få disse igjennom kvalifisering og jobbsøking? Vi tror i stedet at man bør tilby garantiinntekt til all ungdom, uansett hvilke valg disse tar, og heller tilby aktiverende stønad som ekstra 'lønn' til de som trenger ekstra tilrettelegging.

Vi støtter prosjekter av typen 'Fremtidens skole i bedrift'.³¹⁶ Her sier bedriftene tydelig ifra at det trengs et spleiselag med det offentlige for å utbetale lærlinglønn til ungdom med tilretteleggingsbehov i praktisk opplæring. Dette kan ligne det vi kaller subsidiert arbeid, med subsidiert lønn til påbygging oppå garantiinntekt.

Dersom ungdommen tidlig kan vise til sykdomsdiagnose vil disse raskt få tilgang på uføretillegg oppå garantiinntekten, men det vil uansett lønne seg å forsøke arbeid med subsidiert lønn, fordi all inntekt kan bygges oppå inntektssikringen.

Arbeidsinsentiver, avkortning og fattigdomsfeller: Det vil alltid lønne seg å jobbe med den nye velferdsmodellen

Med den nye velferdsmodellen skal det alltid lønne seg å jobbe. Oversikter fra SSB bekrefter at mange allerede bygger inntekt og flere typer velferdsytelser oppå hverandre med dagens velferdsløsninger, men med svært varierte regelverk, og mange uforutsette avkortningsmuligheter å måtte forholde seg til.³¹⁷ Den nye velferdsmodellen rydder opp i dette, og gjør utbetalingene langt mer forutsigbare, samtidig som at systemet blir mer brukervennlig og forståelig.

Med den nye velferdsmodellen løftes tilnærmet alle som i dag sliter med lav inntekt, og disse får en enkel utbetalingsløsning med forenklet vilkårvurdering for tilleggsutbetalinger. Ser man bort fra de som kvalifiserer for høyt uføretillegg inkludert garantiinntekt (alvorlig sykdom, kroniske lidelser og funksjonsnedsettelse), vil en kunne anta at de fleste jobbutfordringer kompenseres for ved å utløse aleneforsørgertillegg, sosialt tillegg eller tillegg for symptomhelseplager.

Modellen legger opp til en fleksibilitet, også overfor myndighetene, når det gjelder satser og beløp. Maksinntekten kan løftes opp ved å justere ned avkortningsprosenten, dersom man fra politisk hold ønsker at det offentlige skal ta større ansvar for å løfte inntekten til enkeltmennesker og familier som arbeider i lavtlønnsyrkene. Hvis man setter maksinntekten på et nivå et stykke over lønnsnivået for typiske lavtlønnede yrker, vil altså flere komme inn under ordningen og motta en supplerende overføring, eller en form for negativ skatt, i tillegg til full lønn.³¹⁸ På den måten kan man avlaste sosialtjenesten i dyrtid når også vanlige arbeidstakere kommer til NAV for å be om supplerende sosialhjelp for å håndtere utgiftene.

En fordel med den nye velferdsmodellen er at man i tillegg til inntektssikringen kan bygge på med aktiviserende stønader i varierende varianter. Da vil den aktiviserende ytelsen vurderes som inntekt, som igjen vil avkorte samlet utbetaling av garantiinntekt og tillegg. Lærlinglønn, subsidiert arbeidslønn, pleiepenger, omsorgslønn, og så videre, vil også enkelt kunne bygges oppå inntektssikringen med gradvis avkortning ved økte inntekter.

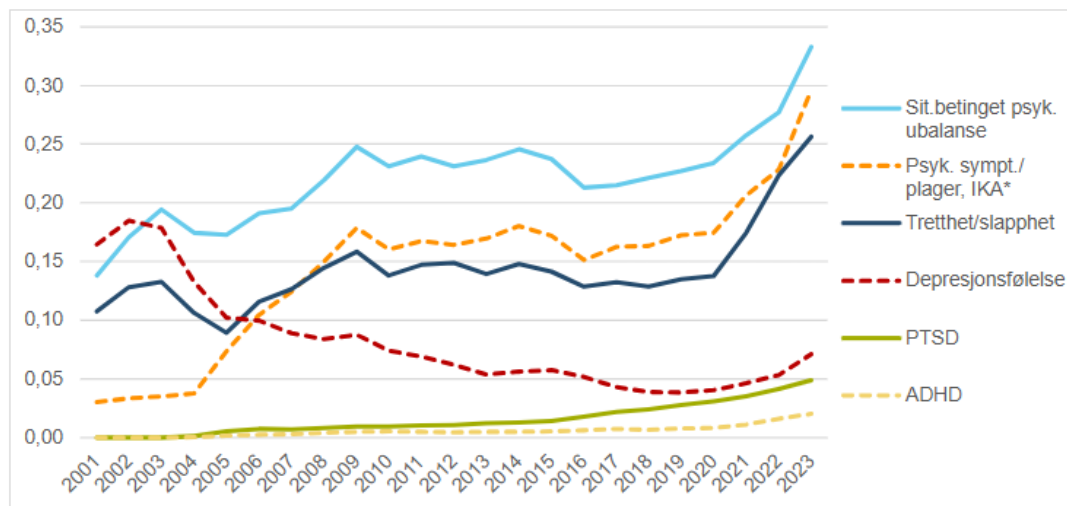
Sykepengene – økonomisk insentiv må starte opp der utenforskap oppstår

Vi skal nå gå nærmere inn på sykelønnsordningen og hvordan sykepengesom folketrygdytelse bør tilpasses den nye velferdsmodellen. Sykefravær med full lønn er for mange selve inngangsporten til avklaringsprosessen mot varig uføretrygd. Vi foreslår to endringer som beskrives nærmere under: Arbeidsgivere som tilbyr full lønn over sykepengenes inntektsgrense, bør betale mer av dagens sykelønn som dekkes av det offentlige. Sykepengesom arbeidstakere bør reduseres til 80 prosent.

Totalt økte sykefraværet fra 6,7 til 6,8 prosent mellom 2023 og 2024. Det legemeldte fraværet i 2024 lå på 7,5 prosent for kvinner og 4,3 prosent for menn.³¹⁹ Med et godt regulert arbeidsliv, og generelt god helsetilstand i befolkningen, sliter eksperter fra forskjellige profesjonsområder stadig med å finne gode forklaringer på hvorfor det særnorske sykefraværet har kommet opp i nåværende rekordhøyder. Det høye sykefraværet indikerer at det kan være momenter ved selve sykelønnsordningen som bidrar til situasjonen. Samtidig kan den kraftige økningen av sykmeldinger som knyttes til mer uspesifikke symptomhelseplager, også peke i retning av et arbeidsliv med økte produktivitetskrav og høyt tempo, samt utfordringer som kan knyttes til livsstil, familie- og privatliv.

Muskel- og skjelettlidelser har stått for det største sykefraværet den siste tiden, men psykiske lidelser har stått for den største økningen i sykefraværet.³²⁰ Sykefravær med luftveisplager og påvist covid-19 falt kraftig fra toppen i 2022 til 2023, mens sykefraværet grunnet diagnosen «slapphet/tretthet» doblet seg fra 2019 til 2023, for å stabilisere seg i løpet av 2024.

NAV's egen forskning fra 2024 viser at lettere psykiske helseplager i utgangspunktet hadde stabilisert seg mellom 2009 til fram til pandemien i 2020. Sykefravær knyttet til diagnosen depresjon lå da på et lavt nivå. Allerede mellom 2002 og 2005 oppstod det et markant fall i depresjonsdiagnosene, med ytterligere fall i 2009 i forbindelse med innstramminger i legenes sykemeldingspraksis.³²¹ Parallelt økte sykemeldinger for uspesifikke psykiske lidelser i omfang, med et kraftig oppsving i 2020 og frem til i dag. Med andre ord, det ser ut til at mer uspesifikke psykiske lidelser har overtatt for sykmeldingene som tidligere ble definert som depresjon.



Figur 9. Legemeldt sykefravær etter diagnose. Prosent av avtalte dagsverk. Årlig 2001–2023. Utvalgte enkelt diagnoser innen psykiske lidelser samt slapphet/tretthet

* IKA: Ikke klassifisert annetsteds

Kilde: NAV

Det er mange som i dag får full utbetaling av sykepenger, også ut over maksimal kompensasjon fra folketrygden på seks ganger grunnbeløpet, i underkant av 750 000 kroner i 2025. Tall fra LO viser at dette gjelder minst en av tre arbeidstakere.³²² Slik sett vil et kutt i sykelønnsordningen hovedsakelig ramme de som ikke har slike tariffavtaler og fremforhandlede rettigheter i sine arbeidsforhold, noe som igjen vil skape uønskede ulikheter i arbeidslivet, hvis man skal forsøke å oppnå økonomiske insentiver med kutt i sykelønnsordningen.

Vi anbefaler å innføre ny kompensasjonsordning fra NAV, ved at arbeidsgivere som tilbyr full lønn ved sykefravær via tariffavtale fremover, må dekke større andel av sykepengene enn fra seks ganger grunnbeløpet. Ved å i større grad løfte den økonomiske byrden ved sykefravær over på rause arbeidsgivere som synes å ha råd til å dekke fraværets kostnader, vil det offentlige umiddelbart oppnå reduserte folketrygdutgifter. Dessuten kan man anta at arbeidsgivere gis et kraftig insentiv til å gå bort fra denne typen tariffavtaler på sikt.

Kompensasjonsgraden for sykepenger bør også reduseres fra 100 prosent til 80 prosent. En redusert kompensasjonsgrad vil ha en solidarisk innstrammings effekt, men sykmeldte i lavtlønnsyrker vil med ny modell kunne hente tilbake deler av inntektstapet ved å utløse garantiinntekt som kompensasjon når de faller under maksinntekten for sin aldersgruppe.

Innføringen av en redusert kompensasjonsgrad bør likevel ikke skje før andelen arbeidstakere med rett på full lønn ved sykefravær går ned (til et forhåndsavklart nivå). Først da kan alle arbeidstakere introduseres for det økonomiske insentivet med redusert kompensasjonsgrad, eller 20 prosent egenandel på sykepenger. Med den nye velferdsmodellen kan dette gjennomføres uten at det rammer lavtlønnsyrkene så hardt.

Hvis kompensasjonsgraden justeres ned til 80 prosent, vil en sykmeldt med lav lønn på 420 000 kroner få redusert utbetalingene til 336 000 kroner. Ved å utløse garantiinntekt (sats 120 000 kroner) vil den reduserte lønnen løftes opp med 19 000 kroner til 355 000 kroner, og avkortningen vil dermed

ikke ramme den lavtlønnede like hardt. I dette talleksemplet vil da sykmeldte få en kompensasjonsgrad på 84,4 prosent fremfor 80 prosent.

En sykmeldt som derimot har en lønn på 500 000 kroner, vil med 80 prosent kompensasjonsgrad få redusert utbetalingen ved sykefravær til 400 000 kroner. Nivået ligger da akkurat på vårt eksempels maksinntekt, og personen vil ikke kunne utløse garantiinntekt for å løfte opp samlet utbetaling.

Med modellen er det mulig å tilpasse både sats på garantiinntekt og maksinntekt til aktuelle lønns- og kostnadsnivåer, og dessuten øke satsen ved økende alder. For enkelhets skyld er det her satt et rundt tall for maksinntekt på 400 000 kroner for dem som utløser garantiinntekt. Tallforslaget er ingen fasit på hva en maksinntekt bør ligge på, men beløpet indikerer et inntektsnivå, som i henhold til tidligere SSB-tall har ligget på et antatt politisk akseptabelt nivå for å være selvforsørget.

Vi tar også med hvordan løsningen kan slå ut for en sykmeldt aleneforsørger i et lavtlønnsyrke. I første omgang vil en kunne utløse garantiinntekt og tillegg som aleneforsørger, med en høyere maksinntekt på 600 000 kroner og en avkortning på 0,5. Hvis lønnen i utgangspunktet var på 420 000 kroner i full jobb, ville familien fått et løft på 90 000 kroner til samlet inntekt på 510 000 kroner. Full sykmelding vil i dette tilfellet redusere lønnen til 336 000 kroner, men løftes opp igjen mot maksinntekt, via utløst garantiinntekt og aleneforsørgertillegget, til 467 500 kroner. Dette gir fortsatt høyere samlet inntekt enn full lønn. Sammen med en langt høyere barnetrygd, vil løsningen gi familien gode muligheter for å klare seg uten bostøtte eller supplerende sosialhjelp fra NAV.

Økonomiske insentiver til arbeid – uansett jobbutfordringer

Den nye velferdsmodellen erkjenner dilemmaet knyttet til treffsikkerhet, og omgår dette ved å tildele ytelser etter kriterier som er såpass vide at de treffer de aller fleste som sliter i dagens arbeidsliv. Derfor vil blant annet alle som har vært sykmeldte i minst 50 prosent ved maksdato, kvalifisere for tillegg knyttet til symptomhelseplager. Satsen for tillegget vil legges lavere enn for dem som vurderes å ha lite eller ingen arbeidsevne. I stedet anerkjenner man deres behov for å arbeide redusert.

Sosiale utfordringer og generelle helseplager likestilles derimot med like satser for tillegg, og innvilget inntektssikring avkortes likt med 60 prosent. Dette gir en bedre avkortning enn dagens avkortning for AAP og uføretrygd, som i prinsippet skal ligge på 66 prosent.

Et eksempel: Det vises til samlet garantiinntekt og tillegg på 240 000 kroner. Legger man inn egeninntekt i modellen tilsvarende SSB-tallene for gjennomsnittlig lønn og kapitalinntekt (77 300 kroner og 11 800 kroner, til sammen 89 100 kroner) for de som i 2020 mottok AAP, vil samlet inntekt etter avkortning løftes over 270 000 kroner. Dette gir så vidt et økonomisk løft over lavinntektsgrensen, som SSB oppga å være 264 800 kroner i 2022.

Benytter man beløpet som definerer fattigdomsgrensen og øker samlet utbetaling av garantiinntekt og tillegg til 270 000 kroner, og legger 90 000 kroner inn som lønnsinntekt, vil man med en avkortning på 0,6 oppnå samlet inntekt over 300 000 kroner, og så videre. Hvis man derimot erstatter SSBs «andre overføringer» fra statistikken (110 200 kroner) med nye aktiviserende stønader, kan aktivitetskrav knyttes opp mot mottak av denne overføringen, mens man unngår å true med sanksjoner og rokke ved inntektssikringen opp til fattigdomsgrensen.

Det vil uansett være en politisk avgjørelse hvilket nivå samlede utbetalinger bør ligge på. Fremfor å benytte grunnbeløp-justering som ved dagens løsninger, er det en mulighet å i stedet justere samlet årlig utbetaling etter SSB-nivået for lavinntektsgrensen i landet. Videre vil det måtte bestemmes politisk om maksinntektsbeløpet skal settes over eller under lønnsnivået for lavtlønnede yrker, for å avgjøre hvor mange ansatte lønnsinntakere som bør kunne innlemmes i ordningen.

Det er mange som i dag ender med uføretrygd før de når pensjonsalder. Regelverkene for både alderspensjon og AFP er kompliserte, og mange voksne arbeidstakere sliter med å forstå hva som vil være den beste beslutningen knyttet til når de bør påbegynne uttak av egne pensjonsrettigheter. I utgangspunktet må du være i jobb for å kunne gå av med AFP. Samtidig vil man fortsatt opparbeide rettigheter til alderspensjon hvis man i stedet mottar helseytelse via folketrygden.³²³ For dem som i voksen alder har hatt perioder med sykefravær, og som ikke ser for seg å komme tilbake i større stillingsprosent før fylte 67 år, oppstår det da et forsterket insentiv til å gjennomføre avklaringsprosessen for å få innvilget uføretrygd fremfor å gå av med AFP.

Den nye velferdsmodellen vil gi en større grad av fleksibilitet enn med dagens AFP-løsninger ved å unngå å forvirre og skape usikkerhet for hvorvidt det lønner seg å arbeide videre etter fylte 62 år. Ordningen tilbyr inntektssikring, uavhengig av stillingsprosent, antall jobber, opptjente rettigheter eller sluttpakker. Utbetaling kan også utløses uavhengig av jobbopphold, arbeidsledighet eller sykmelding i forkant. Fordi jobb-bytte ofte oppleves som mer risikofyllt i voksen alder, og fordi godt voksne medarbeidere ofte har høyere opparbeidet lønn enn de unge, bør satsene, både for maksinntekt og tilleggene, settes opp ved økende alder. Det vil gi et forsterket økonomisk insentiv for å løfte motivasjonen til å arbeide, uansett stillingsprosent, fremfor å tre ut av arbeidslivet når en nærmer seg pensjonsalder.

Brukerreisen i NAV kan bli langt kortere og enklere

Vi mener at den nye modellen vil kunne redde flere arbeidsforhold, få ned sykefraværet, og redusere overgangen til uføretrygd med vedvarende utenforskap. Modellen vil ikke kreve en sykdomsdiagnose for å inntektssikre de som sliter med helseplager, verken for muskel- og skjelettplager eller lettere psykiske lidelser. Tvert imot vedkjenner modellen at psykologiske mekanismer påvirker jobbfungering: Når enkeltmennesker opplever utrygghet i arbeidslivet, tiden ikke strekker til, relasjonelle belastninger blir uhåndterlige og når økonomien skaper usikkerhet for fremtiden, vil arbeidskapasiteten reduseres. Siden den største delen av det norske sykefraværet skyldes uspesifikke helseplager, har modellen konstruert en egen løsning som imøtekommer nettopp sammensatte helseutfordringer. Tillegget for symptomhelseplager er eksempel på en slik tilpasning, men også det sosiale tillegget som dekker opp for utfordringer knyttet til manglende fullført skolegang, hvilket kan redusere jobbmuligheter på sikt, og medføre helseproblemer på bakgrunn av økonomiske bekymringer.

Vi mener at det er bedre for både arbeidstaker og arbeidsgiver, kunder og klienter, at en ansatt forblir stabil i en deltidsjobb, fremfor å være serie-sykemeldt over flere år. Først og fremst kan garantiinntekten gi gradert kompensasjon for dem som velger å jobbe redusert for å tilpasse jobbdeltakelse etter livssituasjon, og kanskje dermed forebygge uførhet på sikt. Garantiinntekten kan

utløses valgfritt og uansett årsak, og utbetalingen vil vedvare så lenge den enkelte synes det er nødvendig å jobbe redusert og makstaket ikke nås.

Den nye velferdsmodellen går ikke inn for å endre sykefraværsoppfølgingen, slik den praktiseres i dag løpet av sykepengeåret. IA-avtalen vil heller ikke bli berørt av den nye modellen. Løsningene kan likevel komme til å påvirke måten partene samarbeider på i fraværperioden. Med modellen vil man tidlig få forståelse for hvilken ytelse man kan oppnå etter sykepengeåret, hvilket igjen kan bidra til en mer målrettet og intensivert sykefraværsoppfølging. De færreste som går sykmeldt året ut i Norge, får påvist alvorlig sykdom eller invalidiserende lidelse via spesialisthelsetjenesten. Kanskje blir det lettere for fastlegene å motivere for gradert sykemelding, når sats for tillegg knyttet til symptomhelseplager blir kjent for alle partene i oppfølgingen?

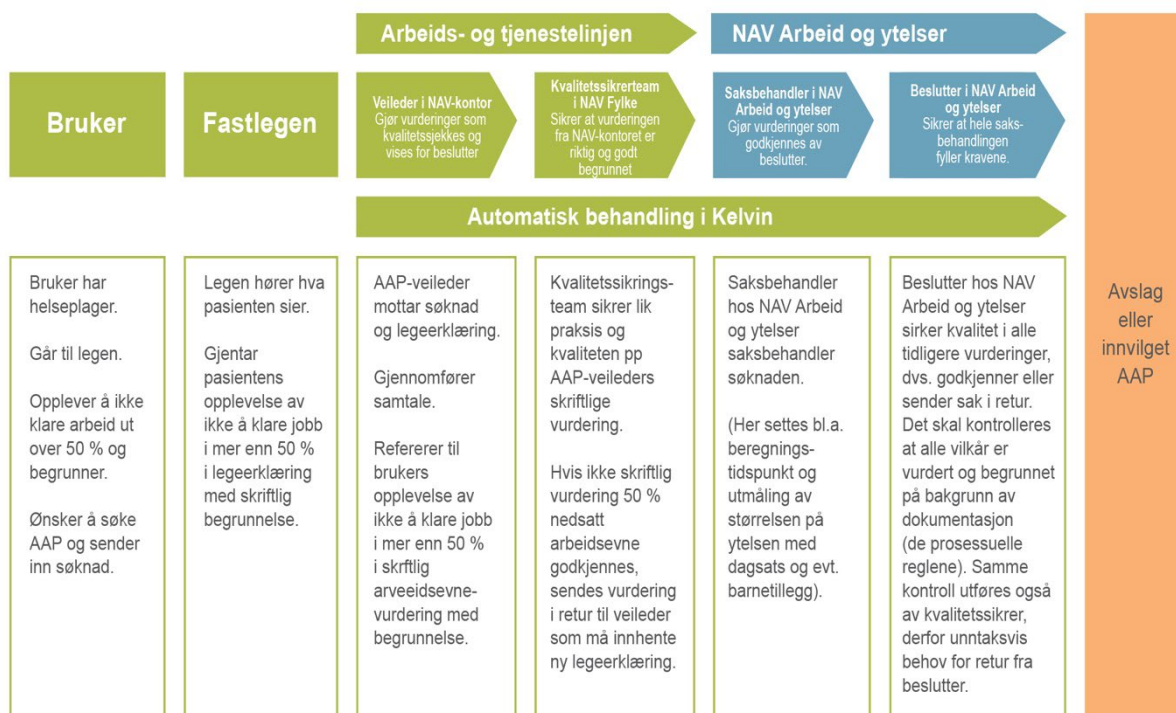
Den nye modellen vil begrense fastlegens portvokterrolle, men i stedet gi fastlegen bedre tid til reell pasientbehandling. Vi har sett at dagens velferdssystem bidrar til å sløse med fastlegens tid og dyrebare ressurser i helsevesenet. Legene må fortsatt utføre medisinskfaglige vurderinger fra første sykmelding, ut sykepengeåret, og til potensiell avklaring av rett på det generelle helsetillegget. Selv om pasienten ikke har fått stilt sykdomsdiagnose, må fastlegen stadig vurdere sykmeldingsgrad. Men dersom fastlegen sykmelder minst 50 prosent eller mer ut sykepengeåret, kan legen være trygg på at det kvalifiserer til inntektssikring av pasienten med symptomhelseplagetillegget. Etter dette vil ikke lenger velferdssystemet kreve ytterligere legeerklæringer, slik som de langvarige arbeidsavklaringsprosessene krever i dag.

Modellen vil også redusere forventningene til at fastlegens skal henvise til unødvendig utredning i håp om å få påvist sykdomsdiagnose. Ei heller vil det stilles krav til gjennomføring av behandling for innvilget helsetillegg til garantiinntekten.

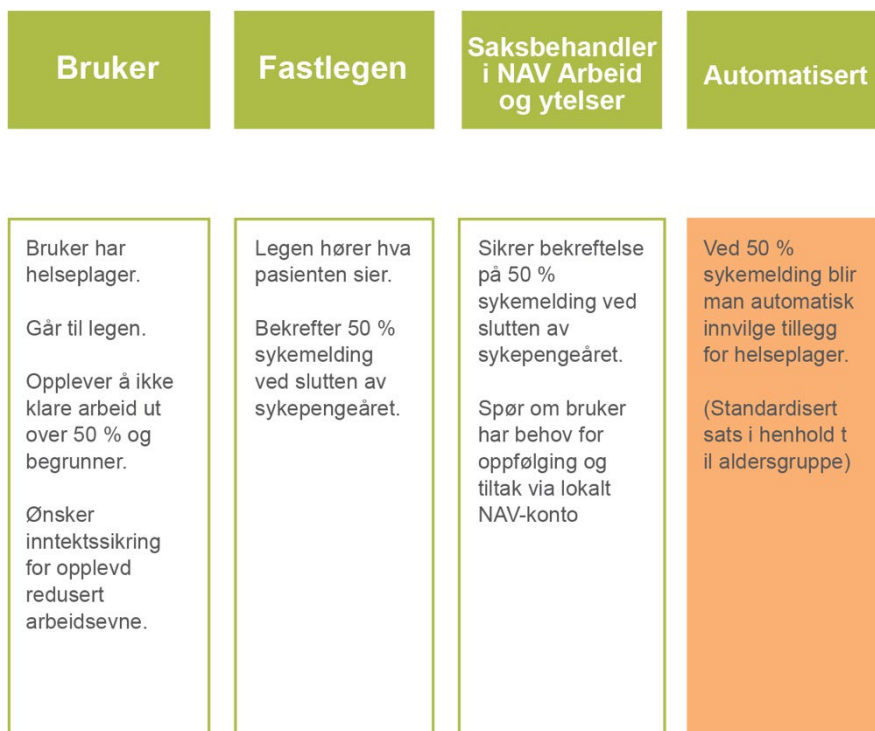
De neste to illustrasjonene viser hvordan saksbehandlingsprosessen på AAP ser ut i systemet. Deretter viser vi hvordan den nye velferdsmodellen kan forenkle prosessen med inntektssikring av de med generelle helseplager uten sykdomsdiagnose.

I den første oversikten vises seks trinn før innvilget AAP-ytelse med vurdering av nedsatt arbeidsevne med minst 50 prosent, men også om det foreligger behov for behandling eller tiltak via NAV. Vurderingen krever en grundig funksjonsbeskrivelse av fastlegen i form av utdypende legeerklæring. Den neste oversikten viser den nye modellen som forenkler inntektssikringsprosessen for de med symptomer og generelle helseplager. Her må man kun bekrefte minst 50 prosent sykmelding ved utgang av sykepengeåret.

Aktørene og dagens saksbehandlingsprosess for å få innvilget AAP



Aktørene og avklaringsprosessen for å få innvilget tillegg 3 pga. helseplager i ny velferdsmodell (lag 2)



Med ny modell er det god grunn til å tro at mange allerede vil være tilstrekkelig inntektssikret med innvilget garantiinntekt i lag 1. For de som har gått videre til lag 2, vil flere være ytterligere inntektssikret med aleneforsørger-tillegg i trinn 1, eller sosialt tillegg for manglende kvalifisering i trinn 2. Og for disse vil det ikke ha noen hensikt å gå videre for å få avklart rettigheter til helse tillegg/symptomhelseplager i trinn 3, fordi det ikke vil gi noen økning av ytelsen, selv om de kanskje sliter med kroppslige symptomer eller lettere psykiske plager.

Jakten på diagnosen er problemet, ikke diagnosen

Politikere, myndighetene og mediene har i økende grad fått øynene opp for at diagnoser i dag er påkrevd for å få innvilget helseytelse hos NAV.³²⁴ Men diagnosene er ikke nødvendigvis problemet i seg selv: Det er velferdssystemets systematiske jakt på diagnosene som er problematisk. For mange kan det å få stilt riktig diagnose gi en etterlengtet tilgang på viktig behandling og medisiner som kan forbedre deres livssituasjon. For andre blir jakten på en diagnose en vesentlig del av aktivitetsplanen på AAP, og i løpet av ventetiden sviner kontakten med arbeidslivet.

Den nye modellen vil nettopp unngå unødvendig medikalisering ved å likestille sosiale utfordringer med symptomhelseplager. Satsene for tillegg og maksinntekt vil være identisk for begge situasjoner. Oppfyller man vilkårene for sosialt tillegg, er det ingen grunn til å oppsøke lege for å få innvilget helsetillegg i stedet. Oppfyller du vilkåret for tillegg som aleneforsørger, har det heller ingen hensikt å søke seg videre for avklaring av helseplager (med unntak for påvist sykdomsdiagnose). Aleneforelderen vil uansett komme bedre ut av det ved å motta eget tillegg, sammenlignet med tillegget for generelle symptomhelseplager.

De som derimot har fått påvist sykdomsdiagnose, uavhengig om de er sykmeldt eller ikke, kan gå rett til trinn 4 for å få vurdert om de kan få høyere sats med uføretillegg.

Samtidig finnes det enkelte med kroniske lidelser og åpenbare funksjonsnedsettelse, som likevel klarer å jobbe noe med god tilrettelegging. Men kapasiteten kan variere. I den nye velferdsmodellen går vi bort fra avklaring av arbeidsevne, fordi arbeidsevnen ikke anses for å være en statisk tilstand, men noe som ofte endrer seg over tid og i henhold til livssituasjon. Dessuten er det en umulig tankegang å skulle avklare den enkeltes arbeidsevne mot ethvert yrke denne er fysisk og psykisk i stand til å utføre. I stedet utformes et system som åpner opp for fleksibilitet, hvor den enkelte selv kan velge yrke, og regulere stillingsprosent etter ønske og behov, og hvor samlet inntekt avgjør hvor mye offentlig utbetaling man får beholde ved avkortning.

Dagens velferdssystem er rigget for å løfte frem og opprettholde sykerollen, og i avklaringsprosessen jaktes det etter sykdomsdiagnoser som forklaring på problemene. Da sørger systemet selv for at partene taper syn av mulighetene, og vi evner ikke i tilstrekkelig grad å hente frem de positive ressursene som bor i den enkelte.

Mange som går inn i lange helseforløp i dag på AAP, bruker mye ressurser på å overbevise NAV om nedsatt arbeidsevne forårsaket av sykdom for å beholde en velferdsytelse som de oppfatter som trygg inntektssikring. Utredning tar tid. De ønsker seg da en livsoppholdytelse til å kunne leve av, mens de venter på utredning og mottar behandling. Motargumentet er at man sjelden blir 100 prosent

arbeidsufør mens symptomer oppstår. Faren ligger i å trekke seg helt ut av arbeidslivet på venteytelsen AAP, med permanent utstøting fra et viktig jobbfellesskap som konsekvens.

Avklaringsprosessen med endelig arbeidsevnevurdering i NAV fører alt for mange ut av arbeidslivet og over på uføretrygd. Derfor bør hele metodikken avvikles. Prosessen bidrar i stedet til å forsterke opplevelsen av nedsatt arbeidsevne hos dem som i utgangspunktet ikke opplever at de klarer å jobbe. Avklaring via NAV er en byråkratisk og, dessverre for mange, langtekkelig prosess. Mange opplever å kjempe i årevis mot et system som virker uforståelig strengt. Antall mediesaker omkring tematikken kampen mot NAV demonstrerer hvordan systemet tapper folk for krefter og forsterker deres helseplager.³²⁵ Til syvende og sist kan verken fastlegen, behandler, NAV-veileder, arbeidsgiver eller tiltaksveileder hevde at det finnes en ytterligere jobbkapasitet enn det den enkelte opplever.

Dagens lange avklaringsløp og alle vurderinger, også medisinske vurderinger, baserer seg først og fremst på hva bruker selv uttrykker om egen helse- og arbeidsevne. Poenget er at når det knyttes stor grad av subjektive opplevelser som forklaring på tapt arbeidsevne, vil ikke det å skjerpe systemet vi har i dag, hjelpe så mye. I stedet sender vi folk inn i det mange opplever å være en ekstra 'strafferunde' i avklaringssystemet, før endelig konklusjon lander på varig inntektssikring.

Ny velferdsmodell går bort fra krav til utredning, behandling og tiltak for å oppfylle krav til vedvarende inntektssikring. På denne måten unngår vi unødvendig bruk av knappe offentlige ressurser og dyre tjenester som uansett ikke leder til arbeid. Modellen vil flytte forvaltning av inntektssikring ut fra NAV-kontoret, for i stedet å koble aktiviserende stønader til den lokale oppfølgingen. Da vil man få en helt annen dynamikk i den lokale arbeidsrettede brukeropfølgingen i NAV, og aktivitetsplanen vil fungere mer som et verktøy enn et pliktlop som må følges opp.

Modellen går også bort fra å definere folk som 100 prosent arbeidsuføre, eller å definere en konkret uføregrad. I dag kan man i praksis innvilges full uføretrygd uten å ha påvist invalidiserende sykdom, hvis man med overbevisning kan dokumentere via medisinsk erklæring og sluttrapport fra tiltak at den subjektive opplevelsen av samlede helseplager tilsier varig nedsatt arbeidsevne med 100 prosent.

Med den nye modellen må spesialisthelsetjenesten bekrefte en diagnose for kronisk lidelse, alvorlig sykdom eller åpenbar funksjonsnedsettelse dersom det skal utløses høyere satser for uføretillegg. Påvist sykdomsdiagnose via spesialist vil være tilstrekkelig for å kvalifisere til uføretillegg, fremfor lange avklaringsprosesser, og arbeidsevnevurderinger basert på skjønn gjennom mange byråkratiske ledd og over mange år. Satsene standardiseres for likebehandling, det vil si at like hindringer gir lik utbetaling av tillegg. En helsekommisjon sammensatt av spesialister fra et bredt spekter av medisinske fagområder kan stå ansvarlig for å rangere diagnoser til modellen. Et slikt opplegg ligner litt på medisinske vurderinger av medisinsk invaliditet som har vært benyttet i yrkesskadesaker og søknad om ménerstatning.³²⁶ En slik løsning kan også ligne litt på hvordan Legemiddelverket, i samarbeid med Beslutningsforum, legger føringer og tar avgjørelser om hvilke medisiner som skal dekkes av det offentlige.³²⁷

Sosialhjelp: Den nye velferdsmodellen kan avhjelpe kommunene og redusere behovet for sosialhjelp

I del 2 har vi gjennomgått hvordan sosialtjenesten i dag fungerer. Bruken er økende, gjerne i kombinasjon med andre trygdeytelser. Dokumentasjonskravet for å få sosialhjelp er både omfattende og personsensitivt, og for ikke å snakke om stadig gjentagende.

I dag er det særlig uheldig med 100 prosent avkortning av sosialhjelp for dem som i utgangspunktet har små sjanser for å komme i arbeid på ordinære vilkår, ut over å ta på seg mindre jobboppdrag.

Med tanke på likebehandling av lavinntektsfamilier som står i jobb med familier som står utenfor, men som får dekket alle sine utgifter via sosialtjenesten, trengs et system som sørger for inntektsløft av alle som sliter med en stram økonomi, men på en enklere måte enn i dag. Maksinntekt for utbetaling kan eksempelvis settes nær lønnsnivået i et lavtlønnsyrke, hvis myndighetene mener at en familie bør være selvforsørget i fulle stillinger i det ufaglærte arbeidsmarkedet. Hvis derimot lønnsnivået i lavtlønnsyrkene ikke tilsier at livsopphold utgifter i familien blir dekket på forsvarlig vis, bør maksinntekten settes over det man tjener i disse yrkesgruppene.

For de mest sårbare brukerne vil den nye velferdsmodellen gjøre det enklere å planlegge egen økonomi. Brukerne vil stå fritt til å disponere egne midler til eksempelvis sparing eller investering, uten at det fører til avslag eller 100 prosent avkortning av stønad, slik som sosialklienter opplever i dag når de endelig klarer å skaffe egne inntekter. Med den nye modellen vil oppsparte midler som bil, hytte, størrelse på bolig, og lignende, være uvesentlig for utbetaling av garantiinntekt som 'nødhjelp'. I stedet kan det legges inn en maksimal formuesverdi i løsningen. En konkret formuesverdi kan i så fall legges inn som sperre for garantiinntektsutbetalingen.

Unngå klientifisering – bort med moderne tigging

Sosialhjelpens rammebetingelser legger opp til midlertidighet. Det vil si at man stadig må dokumentere sitt behov, man kan ikke spare penger, store uforutsette kostnader blir umulig å dekke selv, og man skal i utgangspunktet ikke kunne bruke penger på noe som ikke forhåndsgodkjennes av NAV.

Pågåenheten fungerer som en uverdigg forsterkning av klientifiseringen som forekommer i sosialtjenesten, særlig overfor familiene som mottar sosialhjelp over lang tid. NAVs veiledende utbetalingssatser har til hensikt å dekke kostnader knyttet til et 'akseptabelt forbruk', og NAV har ikke lov til å nekte folk penger, dersom en tom bankkonto kan dokumenteres. Siden sosialhjelp er tenkt å være en kortvarig, midlertidig løsning, fattes det korte pengevedtak, men mange ender med å motta sosialhjelp i lang tid.

Selv om skjemaer fylles ut digitalt og bankutskrifter innhentes via BankID, kan den nåværende sosialhjelpen sammenlignes med en moderne form for tigging. Å stadig måtte henvende seg til det offentlige for å be om penger, er med på å opprettholde utenforskap, selv om sosialveileder uttrykker seg støttende og anerkjennende. Systemet beslaglegger dessuten tid og ressurser, som i stedet kunne vært brukt på konstruktiv aktivisering og kvalifisering av brukerne.³²⁸

Med den nye velferdsmodellen vil sosialtjenesten motta færre søknader om sosialhjelp fordi garantiinntekten automatisk kan avlaste utbetalingen av nødhjelp. De som opplever akutte pengekriser som raskt går over, kan hurtig ta ut garantiinntekt via modellen, men tilbakebetale det som eventuelt overstiger deres grense for maksinntekt. Systemet kan også legge inn varslinger før årsslutt, slik at den enkelte kan følge med på om han eller hun nærmer seg maksinntekten for året.

Dersom akutte pengeproblemer likevel ikke kan løses med garantiinntekt, må kommunene fortsatt ha løsninger for kortvarige og supplerende utbetalinger. Det er da mulig å utstede enkle betalingskort som eksempelvis kan begrenses til å betale for mat i dagligvarebutikk.³²⁹ Skulle det oppstå en akutt krise, som vi så under pandemien eller med økningen i strømprisene, vil garantiinntekten enkelt kunne økes midlertidig. Det vil ikke være behov for å innføre ekstraordinære støtteordninger.

I tillegg kan man med en enkel, logisk og trinnvis avklaringsprosess også få hurtig-avklart eventuelle rettigheter for vedvarende inntektssikring tilsvarende livsoppholdytelse. Man behøver ikke å stadig måtte søke, fordi utbetalingen vil vedvare så lenge manglende egeninntekt tilsier det. Man behøver ikke vise frem fakturaer til betaling eller levere bankutskrifter, ei heller vil man behøve å blottstille familiens privatøkonomi.

Tilleggene vil i stedet utbetales etter standardiserte satser, mens barnas økonomiske behov vil være dekket av en langt høyere barnetrygd. Vilkår for tilleggene er såpass vidtrekkende at de burde kunne dekke opp for de fleste jobbutfordringer dagens sosialklienter sliter med: aleneforsørgertillegget (trinn 1), sosialt tillegg for dem som mangler kvalifikasjoner (trinn 2), tillegget for generelle helseplager (trinn 3), men også uføretillegg for de mest sårbare klientene (trinn 4).

Uføre flyktninger trenger tidlig, tilstrekkelig og vedvarende inntektssikring

Mange som flykter fra krig og elendighet forblir preget av opplevelsene, også etter at de har bodd i Norge i flere år. I tillegg kommer mange innvandrere fra land med et mangelfullt helsevesen. Mange mangler også utdanning og kompetanse til å gå rett inn i det norske arbeidslivet, og kulturforståelsen kan også ta tid å ta inn. Slik systemet fungerer i dag, fremstår det tilfeldig hvilke NAV-brukere med innvandrerbakgrunn, som til tross for sykdom, nektes tilgang til varig inntektssikring med uføretrygd, selv om de har fått varig opphold i landet. En kortvarig sykmelding fra et tiltak kan eksempelvis være nok til å gi avslag på uføretrygd, hvis tidspunktet for sykefraværet fant sted før femårgrensen for medlemskap i Folketrygden.³³⁰ Ofte blir da sosialtjenesten stående med ansvaret for å utbetale sosialhjelp til 'evig tid', uten at staten forplikter seg til å forsørge en borger man har valgt å innlemme i det norske fellesskapet. Langtidsmottak av sosialhjelp rammer til syvende og sist også norske barn født av innvandrere som verken kommer i jobb eller kvalifiserer for trygdeytelser som er til å leve av.

Når en flyktning ankommer en kommune følger det penger med integreringsansvaret i form av integreringstilskudd, grunntilskudd til flyktingetjenesten, norskopplæringstilskudd, barnehagetilskudd, eldretilskudd, ekstratilskudd til etablering og helsehjelp, engangstilskudd ved nedsatt funksjonsevne, særlige tilskudd for mindreårige, samt ventestønad og andre integreringstiltak ved søknad. Men disse midlene vil ikke nødvendigvis følge med flyktningene hvis de flytter til en annen kommune i løpet av integreringsperioden.³³¹

Sekundærflytting forekommer som oftest fra de nordlige landsdelene, til tilflyttingskommuner som ligger i Oslo, Østfold, Buskerud og Akershus/Viken.³³² Hvis integreringstilskuddet er utgått når en flyktning flytter internt i Norge, må kommunene selv stå ansvarlig for finansiering av nyetableringen, samt bidra med sosialhjelp hvis innflytterne ikke er selvforsørget i jobb. Ny velferdsmodell vil ikke kunne løse alle utfordringer med sprenkte kommunebudsjetter, eller at tjenestekapasiteten utfordres i tilflyttingskommunene. Derimot kan en tidlig og realistisk helsekartlegging av flyktninger være fordelaktig for kommunene som tar imot belastede familier. Kartleggingen kan forutsi kostnader knyttet til hjelpebehov, og om behovet vil strekke seg over tid. Med den nye velferdsmodellen vil hver flyktning ankomme kommunene med en egen ytelsespakke, det vil si med utløst garantiinntekt og avklarte tillegg. Fordelen med en avklart ytelsespakke ligger i at flyktningetjenesten vil bruke mindre tid på hjelp til utfylling av skjemaer, og til enhver tid skaffe dokumentasjon til korte sosialvedtak. Sosialtjenesten kan, i stedet for å fatte mange pengevedtak for mindre utbetalinger, jobbe med å løse sosiale utfordringer lokalt: skaffe bolig, sikre språkopplæring, og sørge for praktisk integrering og forståelse av det norske samfunnet via deltakelse i subsidierte deltidsjobber.

Dersom bosatte flyktninger velger å flytte ut av sin tildelte kommune, vil de alltid ha sin egen inntektssikring med seg, ettersom dette vil være avklart tidlig i integreringsforløpet. Derimot bør ikke den nye kommunen være forpliktet til å tilrettelegge med ny bolig, subsidierte jobber eller andre integreringstiltak. På denne måten kan vi styrke kommunenes insentiv til å satse på integrering av sine tildelte flyktninger, med håp om bosetting av en lengre varighet. Godt integrerte flyktninger kan bidra til å bremse demografiske utfordringer med fraflytting fra bygdene. En slik løsning kan i tillegg bidra til å bremse konsentrasjonen av tilflyttende flyktninger i hardt belastede områder.

Nåtidens sosialtjeneste opererer etter et lovverk som ble konstruert for en annen virkelighet, det vil si for sosialklienters behov anno 2009. Men verden og Norge har endret seg siden den gang. Vi mener at dagens løsninger vil bli enda mer krevende å forvalte inn i fremtiden, jo mer mangfoldig den norske befolkningen blir. Individets behov blir så sprikende at det blir vanskelig å vurdere ytelsesrettigheter basert på kjønn. En mer heterogen befolkning tilsier dermed en vridning bort fra individuell behovsprøving, og over i retning av mer standardiserte og universelle ytelser som samles under en felles avkortningsordning og skattlegges.

Kapittel 11

NAV's samfunnsoppdrag – i møte med virkelige menneskeliv

Innledning

I de to siste kapitlene skal vi forsøke å tenke nytt om hvordan NAV fungerer og hvordan velferdssystemet kan forbedres og effektiviseres med en ny velferdsmodell. I det avsluttende kapittelet skal vi gå gjennom hvordan vi gradvis kan komme fra dagens system til den nye velferdsmodellen.

I dette kapittelet skal vi først se nærmere på menneskepsyken i møte med NAV. Sett i lys av NAVs strategi og ambisjoner, er det nettopp i møte med menneskene som omfattes av NAVs helhetlige tjenester at utfordringer gjerne oppstår. Gjennom hele denne rapporten har vi vist eksempler på hvordan mennesker oppsøker NAV for å få dekket økonomiske behov og på hvordan mange bruker lang tid på endelig avklaring.

Vi har plukket ut tre temaer som vi mener kan tilføre ny og viktig innsikt, i tillegg til nye argumenter som støtter opp om forslag for å endre dagens løsninger. Det er adferdsøkonomi, automatisering og maskinlæring, samt ideer om borgerlønn.

1. Adferdsøkonomi

Den første anbefalingen er å se på de eksisterende velferdsløsningene med et adferdsøkonomisk blikk. Ved å undersøke hvordan systemet i seg selv bidrar til menneskelig, men uheldig irrasjonell brukeradferd, og hvordan dette leder til kontraproduktiv systemtilpasning, fremfor at brukerne benytter sine ressurser best mulig, kan gi en bedre forståelse av hva som bør endres.

2. Automatisering og maskinlæring

Fremtidens teknologiske nyvinninger antas om kort tid å kunne utføre mer presise prediksjoner enn menneskene, og peke ut mer rettferdige resultater enn en saksbehandler. Maskinlæring og kunstig intelligens skal i utgangspunktet være i stand til å operere uten kognitive skjevheter og forutinntatthet, som påviselig knyttes til en svakhet ved menneskelig vilkårsvurdering. Hva skal så til for å kunne utnytte effektiviseringspotensialet, og hvilke begrensninger finnes i teknologien?

3. Ideer om borgerlønn

Til slutt vil vi gå nærmere inn i argumenter som legges til grunn i borgerlønndebatten, og hvordan en vilkårsfri pengeoverføring kan skape tillit og autonomi hos mottakerne, uten at de nødvendigvis blir mer passive på arbeidsmarkedet, sammenliknet med mottakere av stønader med aktivitetsplikt.

Vi har sett at arbeidslivet er i endring, og at flere som mangler kompetanse i framtiden kan komme til å måtte dele på jobber som ikke krever utdanning. Når antall ufaglærte øker i befolkningen, er det grunn til å tro at ufaglært arbeid ikke vil kunne lønnes høyt nok til at man kan leve av hele stillinger alene.

Adferdsøkonomisk teori gir grunn til å tro at mottakerne av NAV-ytelser opplever tap av inntektssikring som langt verre, enn optimismen knyttet til å kunne tjene egne penger i en usikker jobb. Ved å ta utgangspunkt i kunnskap fra borgerlønnforsøk, adferdsøkonomi og nye teknologiske muligheter, bør grunnleggende inntektssikring sees på som forebygging. Psykologiske mekanismer gjør at utrygge mennesker foretrekker garantier (som ved uføretrygd) fremfor usikkerhet i arbeidslivet. I så fall vil en langvarig avklaringsprosess være med på å forsterke sykdom og fokus på helseplager, fremfor å dyrke frem de positive ressurser som finnes i enkeltmennesket.

Adferdsøkonomi: Kan ny velferdsmodell unngå uheldig brukertilpasning ved å erkjenne irrasjonell adferd knyttet til psykologiske mekanismer?

Det finnes allerede forskning som har avdekket uheldig brukertilpasning i velferdssystemet. «Nye mønstre – et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor» var et forskningsprosjekt som ble gjennomført i perioden 2019–2024. Forskningsgruppen hadde sitt utgangspunkt ved UiA og undersøkte virkemidler som kunne forbedre økonomien og livskvaliteten i fattige familier med sammensatte hjelpebehov. Deres konklusjon var at: «Velferdssystemets innretning bidrar til ikke-rasjonell økonomisk adferd og kan bidra til at familiene fanges i en fattigdomsfelle.»³³³

Kunnskapsoppsummeringen fra 2024 fra forskergruppen på OsloMet har også sett nærmere på hvordan NAVs brukeroppfølgning fungerer, særlig knyttet opp mot de som mottar oppfølging på AAP. Forskerne peker blant annet på tilpasninger i systemet ved overgang fra en ytelse til en annen, som når ønsket om videre inntektssikring av en sykmeldt tilsynelatende kommer i konflikt med tilbakeføring til arbeid:

I tillegg blir inngangsvilkåret til AAP om at arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent vurdert å være en potensiell hindring for tilbakeføring til arbeidsdeltakelse. Dette kan føre til strategiske tilpasninger hos sykmeldte hvor legene unngår å redusere sykmeldingsgraden til mindre enn 50 prosent i slutten av sykepengeperioden for å øke sannsynligheten for overgang til AAP.³³⁴

Forskergruppen så av den grunn behovet for nye og flere studier som ser på brukernes forståelse av egen situasjon og behov og opplevelse av medbestemmelse og medvirkning.

Fagområdet adferdsøkonomi har utviklet seg i et spenningspunkt mellom økonomifaget og psykologien, og i senere tid er det også blitt forsket på lignende problemstillinger innen det medisinskfaglige området nevrologi. Spennvidden i temaer og emner som det forskes på er bredt, og fagområdet har ofte tatt i bruk eksperimenter for å teste ut hypoteser. Fagområdet utfordrer klassiske antakelser fra økonomifaget, som forholder seg til rasjonelle aktører som søker nyttemaksimering og tar konsistente, rasjonelle valg. Forskningen viser i stedet at vi mennesker ikke alltid er rasjonelle når vi foretar våre valg, og at rasjonaliteten begrenses under visse spesifikke forutsetninger. Det viser seg at mange av oss utviser manglende viljestyrke, vi tenker ikke langsiktig og ikke alle motiveres av pengeinsentiver. Vi liker ikke å tape, vi gjengjelder, vi sammenligner oss med andre, samtidig som vi også ønsker å dele med våre medmennesker. I tillegg til fenomener knyttet til begrenset rasjonalitet, finnes innsikt i adferdsøkonomien knyttet til menneskelige preferanser når det gjelder gjensidighet, rettferdighet og referanseavhengighet.

Ved kun å observere menneskelig adferd vil man ikke nødvendigvis finne frem til hvilke motivasjoner som ligger til grunn for de valgene vi tar. I adferdsøkonomien tar man derfor i bruk eksperimentelle metoder hvor man begrenser faktorer som kan påvirke utfallet, for å forstå årsakssammenhengene for de valgene vi tar. Teoriene viser hvordan menneskene benytter tommelfingerregler (heuristikk), men også irrasjonelle antakelser som i kognitiv psykologi betegnes som tankeskjevheter (bias) i våre tankemåter, og som ikke nødvendigvis stemmer overens med virkeligheten. Blant slike 'skjevheter' finnes staus-quo-preferanser, etterpåklokskap, referanseavhengighet, ankring, mental regnskapsføring, med mer. Sentralt er også menneskers motvilje mot å ta risiko og en betydelig negativ reaksjon på opplevelsen av tap.³³⁵ Av andre sentrale adferdsøkonomiske begreper finner vi tillit, sosiale preferanser, anerkjennelse og motivasjon.

Slik sett er det grunn til å tro at psykologiske fenomener knyttet til begrenset rasjonalitet og grunnleggende menneskelige preferanser kan være bakgrunnen for at brukerne av velferdssystemet ofte søker økonomisk trygghet med risikofri og varig inntektssikring. Psykologiske fenomener kan også være medvirkende årsak til at brukerne ved utløp av en ytelse, i stedet for å gå inn i et usikkert arbeidsforhold, søker seg over på en annen velferdsytelse i stedet. Adferdsøkonomisk teori tilsier at brukerne under usikkerhet i arbeidslivet ønsker seg sikkerhet, og mange oppsøker NAV med nettopp dette formålet. Derfor er det viktig å få bukt med uheldige avkortningsløsninger og innlåsnings effekter som er innebygget i systemet og som forsterker uhensiktsmessig adferd.

Risikoaversjon utløser preferanse for sikker inntekt, fremfor usikker inntekt. Det synes som at lavere inntekt godtas av mange, fremfor potensialet for en høyere, men usikker arbeidsinntekt.

Selve velferdssystemet er i prinsippet utformet som en slags forsikring mot økonomisk katastrofe når egeninntekt uteblir. Dessverre oppfattes det forsikringssystemet som NAV tilbyr som en forsterker av usikkerhet for mange av dem som sliter med å forstå regelverkene, og som ikke evner å dokumentere de utløsende faktorene som gir rett pengestøtte til rett tid.

Mange brukere av NAV har opplevd mye usikkerhet i livet generelt og i arbeidslivet. Noen har vokst opp i familier med vedvarende dårlig økonomi og lite tilknytning til jobbmarkedet, mens andre har opplevd nederlag i forbindelse med arbeidsdeltakelse. Særlig for dem som stiller med manglende utdanning og lite kompetanse, vil jobbene de kvalifiserer for, ofte by på slitsomme og krevende arbeidsoppgaver med lave lønninger. De vil være mer utsatt for sesongarbeid og midlertidige

stillinger, og ofte er det de som blir arbeidsledige når arbeidsgiver omorganiserer, effektiviserer og outsourcer.

Da kan nytteverdien av en vedvarende og sikker trygd oppleves som større enn muligheten for en ny midlertidig stilling med litt høyere lønn. Hvis trygdeytelsen uansett ikke ligger vesentlig lavere enn hva man kan tjene i en ufaglært midlertidig stilling, vil den stabile inntektssikringen være desto mer å foretrekke. Hvis den opplevde nytten av fritid i tillegg er høy, til sammenligning med usikker ansettelse og krevende arbeidsoppgaver i et lavtlønnsyrke, sier det seg selv at uføretrygd kan virke attraktivt for mange brukere av NAV.

Tapsaversjon handler om at den negative følelsen man får av å tape penger, oppleves dobbelt så sterk som gleden man får ved å vinne en tilsvarende pengesum. Med andre ord; tapsaversjon er en kognitiv psykologisk skjevhet i vårt tankemønster som innebærer at vi lider vi mer av å tape, enn vi gleder oss over å vinne noe.³³⁶

Vi mener at tapsaversjon kan knyttes til dagens velferdsløsninger. Tanken er at muligheten for å miste en velferdsytelse i verste fall kan trigge tapsaversjon hos NAV-brukerne, noe som vil bidra til å låse folk til velferdssystemet fremfor å søke arbeid.

Forsker Mette Solvang ved OsloMet har studert sanksjonering som virkemiddel i kvalifiseringsprogrammet.³³⁷ Hun fant at brukerne blir passive i frykt for å miste kvalifiseringsstønad, og at trekk av stønad ikke nødvendigvis er et godt virkemiddel i så måte. Et godt samarbeidsklima er nemlig forutsetningen for at jobbsøkerprosessen som skal lede til arbeid faktisk fører frem. Da kommer dobbeltrollen (hjelperrollen og sanksjonist-rollen) inn som et forstyrrende element inn i samarbeidet.

Det er uheldige mekanismer i sving i velferdssystemet når en uføretrygdet person som har vært igjennom en krevende avklaringsprosess, gjenopplever frykten for å miste trygd når man forsøker seg tilbake i arbeid. Her kan usikkerhet oppstå knyttet til om inntekt vil slå bena under den økonomiske tryggheten på nytt.

Flere studier bekrefter dessuten at det er sammenheng mellom anstrengt økonomi og psykisk uhelse. Internasjonal forskning viser at bare det å bli påminnet om muligheten for et økonomisk tap, kan utløse en umiddelbar negativ reaksjon på brukernes evne til å tenke konstruktivt og løsningsorientert.³³⁸ Fokus på økonomiske utfordringer og uforutsette utgifter har negativ påvirkning på evnen til problemløsning, og effekten opptrer umiddelbart. Forskning bekrefter også at lav inntekt fører til kortsiktige avgjørelser, spesielt rett før utbetaling av lønn, og at effekten synes å være selvforsterkende.³³⁹ Det vil si at kortsiktige og dårlige avgjørelser, som ofte leder til økonomiske problemer, igjen fører til flere kortsiktige og dårlige avgjørelser. Psykiske reaksjoner synes også å oppstå når en bruker nærmer seg maksdato på AAP. Slike perioder skaper mye usikkerhet og et stort behov for å kommunisere med NAV for å forsikre seg om hva som skal til for å få en forlengelse av ytelsen. Dokumentasjonskravet knyttet til vilkårsvurdering for forlengelse, eller eventuell ny AAP-periode, legger beslag på brukers tid og kognitive ressurser for å overbevise aktørene i velferdssystemet om at behovet for fortsatt ytelse er til stede. Slik sett kan man anta at tidspress og helseytelser med begrenset tid, ikke nødvendigvis fører folk i jobb, fordi kjente psykologiske mekanismer leder til passivitet og resignasjon, eller inertitet som det heter i adferdsøkonomien.

Tapsaversjon kan også oppstå hvis man eksempelvis tar pensjonsrettigheter for gitt, og så ser man ut til å miste noe man regnet for å være en økonomisk sikkerhet. To NTL-tillitsvalgte forteller til FriFagbevegelse at de gjerne kunne tenke seg å gå av med pensjon mens de fortsatt har helse til å nyte tilværelsen uten jobb. De uttrykker skepsis til levealderjusteringen som tilsier arbeid inntil de er 72 år gamle, for å oppnå samme rettigheter som i dag. Samtidig etterlyser de et regelverk som åpner opp for at man kan bytte jobb, uten å risikere å miste AFP-rettigheter mot slutten av yrkeslivet.³⁴⁰

Tidsinkonsistente preferanser kan også forekomme i velferdssystemet når en bruker av systemet har vennet seg til å motta utbetaling ved henvendelse hos NAV, mens arbeidslivet krever innsats med avlønning måneden etter. Forklaringen på fenomenet ligger i at folk flest vektlegger nåtiden fremfor hva som kan skje i fremtiden.

Et dilemma knyttet til sosialhjelp som, i prinsippet skal være en kortvarig tjeneste, er at den proporsjonale reduksjonen av sosialhjelpen som skjer når en bruker får inntektsgivende arbeid, oppleves som en høy terskel fordi det tar tid å opparbeide lønn. Utbetaling av sosialhjelp er ment å gjøre brukeren motivert, nettopp for lønnet arbeid, fremfor mottak av velferdsytelse. Men hvis sosialmottakeren opplever veien til selvforsørget arbeid som lang eller uoppnåelig, kan det å motta sosialhjelp på jevnlig basis være å foretrekke.³⁴¹

To ytterligere momenter må nevnes. Det ene er tillit og mistillit, og det andre er sanksjoner. Misbruk av tjenester fører til mistillit. NAV-ansatte har også ulik praksis når det gjelder sanksjoner. For noen vil det å sanksjonere føre til merarbeid, og dermed sanksjoneres det ikke.³⁴² En undersøkelse fra OsloMet i 2022 viste at halvparten av NAV-veilederne sanksjonerte overfor manglende oppfyllelse av aktivitetsplikt til tross for sykdom, mens den andre halvparten valgte å unngå sanksjonering.³⁴³

Slik sett kan det synes noe tilfeldig om man som NAV-bruker blir utsatt for sanksjoner eller ikke. Det kan også virke personavhengig hvilke veiledere som viser tillit til sine brukere, sammenlignet med dem som skjønnsmessig velger trusler om stans, og stans av ytelse, som virkemiddel for å oppnå aktivisering og reell jobbsøking. Det er derfor viktig at systemet som NAV og brukerne forholder seg til er likebeholdende og også forsøker å redusere individuelle vurderinger så mye som mulig.

Ny teknologi og maskinlæring: Forenklet utbetaling av velferdsytelse kan utføres automatisk

NAV-ledelsen har i utgangspunktet ikke vært fremmed for å benytte seg av ny teknologi for å løse samfunnsoppdraget bedre. I NAVs Omverdensanalyse fra 2023 ser man for seg at digital forvaltning kan forandre måten vi utøver skjønn og kontroll på, og at digital teknologi kan endre handlingsrommet i førstelinjetjenesten.³⁴⁴ NAVs ambisjoner, knyttet til blant annet kunstig intelligens, er høye, og direktør Hans Christian Holte har uttalt at han ønsker at NAV skal bli ledende i å ta i bruk den nye teknologien og samtidig være innenfor regelverket for personvern. Holte peker på at teknologisk utvikling vil påvirke fremtiden, og at KI kan bli et viktig verktøy for NAV, både for veilederne og saksbehandlerne.³⁴⁵

Tidligere i rapporten har vi henvist til FAFO-undersøkelsen fra 2023 som analyserte forsøk på regelbaserte profileringsalgoritmer som beslutningsstøtte til NAVs behovsvurderinger. Konklusjonen

var at resonnering som ikke kunne dokumenteres, og høy grad av komplekse avveininger, ikke ga tilstrekkelige forutsetninger for integrering av digital beslutningsstøtte, ei heller for maskinelle prediksjoner. FAFO-forskerne så dermed *ikke* for seg at NAV kunne lykkes med bruk av profileringsalgoritmer for skjønnsmessige vurderinger, slik nåværende behovsvurderinger praktiseres i velferdssystemet.

Til nettavisen Kode24 uttaler leder for dataseksjonen i NAV IT, Cathrine Phil Lyngstad, at AI heller ikke skal brukes til å ta beslutninger om hvilke ytelser brukerne skal få. I stedet ser de for seg at AI kan benyttes som verktøy til beslutningsstøtte. Kode24 pekte på at Datatilsynet i 2022 hadde satt en stopper for AI-forsøk med å vurdere sykmeldinger, og at det enn så lenge har vist seg umulig å benytte personopplysninger for å utvikle modeller. Pihl Lyngstad så heller for seg at teknologien kunne spore opp relevant informasjon, hente frem lenker til brukeren, og oppsummere informasjon for enklere forståelse.³⁴⁶ I tillegg kunne IT-ledelsen i NAV berolige de ansatte med at AI uansett ikke skulle ta fra dem jobbene, dog med noen få unntak, men at verktøyene vil kunne bistå med å gjøre arbeidshverdagen enklere.

Det er en kjensgjerning at vi i fremtiden i større grad må benytte knappe menneskelige ressurser der de trengs mest. Spørsmålet er om en enklere arbeidshverdag for de NAV-ansatte er et tilstrekkelig ambisiøst nivå å legge seg på, hvis ny teknologi på sikt kan utføre arbeidsoppgavene like godt eller bedre enn byråkratiet?

Allerede i 2017 så MIT-forskerne Erik Brynjulfsson og Andrew McAfee store muligheter for å gå bort fra menneskelig skjønn, og gå over til tallformler, fordi det statistisk sett gir bedre resultater. I boken «Machine Platform Crowd» vises de til menneskelige begrensninger knyttet til forutinntatthet, samt kognitive snarveier og skjevheter (se adferdsøkonomi) som ofte ligger til grunn for våre vurderinger.³⁴⁷ Forfatterne hevder derfor vi i mindre grad bør lene oss på skjønnsvurderinger og forutsigelse.

Menneskene har fortsatt fordelaktige egenskaper som en maskin ikke vil kunne erstatte, som eksempelvis å vise nysgjerrighet, initiativ, pågangsmot, medfølelse, rettferdighet og solidaritet. Menneskene vil dessuten fortsatt være overlegne til å praktisere coaching, vise egenskaper som får folk til å jobbe sammen, være rollemodeller, utøve autoritativ myndighet, og å jobbe med følelser og sosiale drivkrefter. I boken anbefales det at maskinene og KI tar hånd om beslutningstaking (domsavsigelse, prediksjoner, stille diagnoser), mens menneskene tar ledelsen hvis andre trenger personlig overbevisning, veiledning eller forklaring.

Senere forskning viser derimot at maskinene også kan utvise skjevheter i arbeidet med å predikere resultater, da av helt andre årsaker. KI-systemer kan diskriminere på bakgrunn av hvilket datamateriale de blir trent opp på, og at systemteknologien utformes av de menneskene som lager dem.³⁴⁸ Og når stereotyper utilsiktet bygges inn i algoritmene, kan dette igjen føre til både direkte og indirekte forskjellsbehandling.³⁴⁹

Den nye velferdsmodellen tar høyde for skjevheter både i algoritmer og i menneskelige skjønnsvurderinger ved å operere med standardiserte satser, og tillegg som tildeles etter kategorier som er lett overprøvbare. Utmålingsreglene avgjør enkelt om en bruker faller inn under en kategori

eller ikke. Dermed kan man unngå unødvendig kompliserte menneskelige skjønnsbaserte vilkårsvurderinger, men også å unngå bruken av algoritmiske systemer som utilsiktet diskriminerer.

Autonomi og borgerlønndebatten

Borgerlønn, som en garantert pengeoverføring fra det offentlige uten behovsprøving, kommer gjerne opp i diskusjoner om garantiinntekt. Vi ønsker å understreke at garantiinntekten som foreslås i denne påbyggingsmodellen, ikke er det samme som borgerlønn.

Universell basic income, borgerlønn, er betegnelsen på en sosial velferdsløsning der alle borgere i en befolkning mottar en regelmessig minsteinntekt i form av en ubetinget overføring, det vil si uten behovsvurdering og uavhengig av bekreftet utført arbeid. Økonomiprofessor Kalle Moene ved UiO, tok tidlig til orde for å innføre universal basic income, blant annet som følge av teknologiske nyvinninger som han mente ville overta mange av dagens jobber i fremtiden. Våren 2021 etterlyste Moene politisk vilje til å snakke om alternative løsninger for omfordeling i samfunnet.³⁵⁰ Moene mener at en relativt lav grunninntekt kunne ha rasjonalisert bort en del sosialytelser, i tillegg åpner han opp for at det kan kompenseres mer for sykdom.

Særlig advarer Moene om at det blir krevende å ha moderate lønnsoppgjør hvis arbeidsfolk stadig blir hengende bakpå økonomisk. Han viser til at produktivitetsvekst så langt har kommet arbeiderne til gode, men mener at fremtidig automatisering i større grad vil gagne «kapitalkreftene». Hvis færre sitter igjen med gevinsten av produktivitetsveksten, vil det påvirke tilliten i samfunnet negativt, mener Moene.

Negativ skatt er en annen variant av grunninntekt eller borgerlønn, som betales ut til de som har lav eller ingen arbeidsinntekt. Martin Bech Holte peker i boken «Landet som ble for rikt» på negativ skatt som en forenkling og omfordelende velferdsløsning. Holte mener at de som tjener lite skal kunne ha null i skatt, eller få minusskatt, som vil si at de får fra staten. Under lanseringen av boken sa Holte til NRK at: «Vi må få mobilisert flest mulig i arbeid og det som er viktig da er de som står på vippen mellom å arbeide eller ikke kommer i arbeid. Én av måtene for å få flere i arbeid er å kutte i skatten, for at folk skal kunne bli mer aktive og ikke passive.»³⁵¹

Det er fremmet tanker om ulike former for vilkårsfrie ytelser, både i NAV og i akademia. Områdesatsingen i Oslo etterlyste i 2021 en mer sammenhengende utforming av velferdsytelsene og kvalifiseringstiltak for å bryte på mismatch mellom brukernes utdanningsnivå i bydelene og det kompetansebehovet som finnes i arbeidsmarkedet. Satsingen er rettet spesielt mot levekårsutsatte bydeler i Oslo, med særlige behov ekstratiltak for å motvirke utenforskap. Ulike former for borgerlønn (avkastning fra naturressurser, som i Alaska og grunninntekt og negativ skatt) inngikk som en del av undersøkelsen som ble gjennomført etter ønske fra enhetslederne i satsningen.³⁵² Via en workshop ble det gjort sammenligninger av dagens ordninger og nye økonomiske insentiver. Den ble oppsummert som følger:

En hypotese vi ønsker å utforske er hvorvidt det å la brukere slippe bekymring, komplisert administrasjon og strenge etterlevelsescrav (da særlig for gruppen som mottar langvarig økonomisk sosialhjelp) vil bedre brukerens livssituasjon og stimulere til egen aktivitet. En annen hypotese er

hvorvidt opplevelsen av å ta egne valg kunne øke ved større grad av autonomi. Det gjøres en rekke pilotprosjekter med denne tematikken rundt om i verden. Det ble blant annet nylig startet et slikt prosjekt i Skien som Programkontoret vil følge med interesse.³⁵³

Områdesatsingens visjon var å spare de sårbare klientenes tid og ressurser, som i for stor grad benyttes til å søke ytelse og dokumentere behov, som i stedet burde brukes til å delta i konstruktive aktiviteter i nærmiljøet, ta utdanning eller søke jobb. Det ble vektlagt at flere borgerlønnlignende forsøk syntes å vise positive effekter på både fysisk og psykisk helse hos mottakerne.

Flere OsloMet-forskere har også sett nærmere på borgerlønn.³⁵⁴ Deres oppsummering av studier knyttet til borgerlønn-forsøk, var at eksperimenter med å dele ut stønad uten krav, fungerte like effektivt som dagens velferdssystem. De stilte spørsmål ved hvorvidt man oppnår å få flere i jobb ved å operere med dagens aktiviseringsregime, eller om regimet med å stille vilkår opprettholdes utelukkende for å legitimere at noen får tilgang på velferdsytelser, mens andre ikke skal få det. Forskergruppen etterlyste en debatt som stiller spørsmål ved om tillit kan virke like effektivt som det å stille krav til mottakeren av velferdsytelser.³⁵⁵

Andre OsloMet-forskere innen helsevitenskap har fulgt med på et begrenset norsk borgerlønn-forsøk, utført i Skien kommune. Trioen Astrid Torbjørnsen, Inger Utne og Borghild Løyland gjennomførte en pilotstudie som viste at livskvaliteten syntes å bli bedre når deres utvalgte deltakere fikk tilgang på noe mer penger enn de ellers ruttet med. Forsøksdeltakerne var tidligere langtidsmottakere av sosialhjelp. I forsøket satte brukerne pris på å ikke være forpliktet til å møte stadig nye saksbehandlere, der de gjentatte ganger måtte forklare hvem de var og hvorfor de oppsøkte NAV. I prøveperioden hadde de en opplevelse av å være mindre fattige, de følte mindre skam, de følte mer selvstendighet og en større opplevelse av frihet. Alle ga uttrykk for at det var befriende å slippe å gi NAV tilgang til sine private bankkontoer. Imidlertid hadde de vesentlige elementene i livet deres ikke nødvendigvis endret seg, og utbetalingene ledet ikke til arbeid.³⁵⁶

Folkehelseinstituttet viste i 2023 at risikoen for selvmord var langt høyere for mottakere av AAP, sammenlignet med de som var i arbeid. Doktorgradsstipendiat, Carine Øien-Ødegaard, forteller til *Mentalt Perspektiv* at det å motta en trygdeytelse innebærer at man har et helseproblem samtidig som man sliter økonomisk. Hun vektlegger forutsigbarhet som noe som vil avhjelpe stresset folk føler når man står uten penger.³⁵⁷ *Mentalt Perspektiv* har sett på undersøkelser fra Sverige, hvor man fant at tiden frem til en bruker fikk et pengevedtak, utløste høyere risiko for selvmord. Etter innvilget vedtak ble risikoen redusert. Magasinet intervjuet deretter norske AAP-mottakere som bekreftet påstanden, og at det å få innvilget en varig uføretrygd hjelper brukerne til å senke skuldrene, slik at de slipper å bekymre seg for om det kommer penger inn på kontoen hver måned. Forutsigbarheten synes dermed å være viktig.³⁵⁸

I Trøndelag har de latt seg inspirere av borgerlønndebatten, med henvisning til FAFO-rapporten fra 2021 som anbefaler å prøve ut en statlig ungdomslønn, uten å dra de unge gjennom arbeidsevnevurderinger som ofte fokuserer mer på helseutfordringene, enn på mulighetene.³⁵⁹ Som tidligere nevnt i rapporten, har det resultert i lanseringen av Ungdomsprogrammet som skal iverksettes via forsøkskommuneordningen høsten 2025.

Etter at den nye trinnvise velferdsmodellen ble presentert første gang i et Civita-notat i 2020, har den blitt omtalt som en radikal løsning i NAVs Omverdenanalyse 2023–2025.³⁶⁰ Modellen ble avfeid av Arbeids- og velferdsdirektoratet, med henvisning til forskning fra OsloMet i 2016, hvor det ble konkludert med lite oppslutning i befolkningen om borgerlønn eller grunninntekt. I analysen ble det vektlagt at det å ikke stille krav for å motta ytelser, bryter med arbeidslinje-prinsippet. Direktoratet hadde dermed liten tro på at temaet kunne bli aktuelt for politisk debatt frem mot 2035. Bech Holtes populære bok har kanskje motbevist nettopp det?

Vi mener at borgerlønn som en generell ytelse til alle, ikke kan sammenlignes med garantiinntekten som foreslås som grunnmur i den nye påbyggingsmodellen. Maksinntekten, sammen med avkortningsordningen, sørger for at det ikke vil bli utbetalt garantiinntekt til alle landets borgere. Tilleggene til påbygging vil heller ikke kunne utløses uten en forenklet vilkårsvurdering. Påbyggingsmulighetene for både aktiviserende stønader og lønnet arbeid, bygger opp om arbeidslinjens prinsipper. Særlig for dem som står lengst unna ordinær ansettelse, vil subsidierte løsninger ofte være eneste mulighet for å komme i jobb, og motta egen lønn til påbygging, hvis ikke ordinære ansettelsesvilkår er innen rekkevidde.

Digitalisering er ikke nok for å effektivisere NAV

Gjennomgangen så langt har vist at NAV skal forvalte et velferdssystem som har blitt for omfattende og komplekst. Situasjonen forbedres ikke ved at politiske føringer stadig pålegger NAV nye og flere oppgaver, der det tildeles flere brukerrettigheter, og man føyer nye satsinger til et allerede overbelastet system. Ettersom måltallene stadig peker i feil retning for NAV, kommer det flere aktører til som ser behovet for en total gjennomgang av hele velferdssystemet.³⁶¹

Hele 686 milliarder kroner er satt av til Norges folketrygdbudsjett for 2025, og en økende andel av verdiskapingen i landet benyttes til pengeoverføringer via NAV. Stadig flere av oss får vurdert våre rettigheter til folketrygdens livsoppholdytelser, samtidig som mange får tilmålt kommunal sosialhjelp fordi de ikke er i stand til å forsørge seg selv med egen inntekt.

Teori knyttet til innovasjon, effektivisering og digitalisering anvender 'gjeld' som begrep for noe virksomhetene bør kvitte seg med, før de virkelig kan dra nytte av innføring av ny teknologi til forbedring av, eller utvikling av nye forretningsmodeller. Teknisk gjeld innebærer at man opererer med et lappverk av mange datasystemer, og at virksomheten mangler et optimalt fungerende og oppdatert ERP-system. Dette igjen vil si, at gamle IT-systemer bremser fremtidig, potensiell utvikling. Innovasjonsgjeld finner sted når virksomheten har fått tilgang på nye IT-funksjonaliteter, men mangler kompetanse og forståelse, og ikke evner å nyttiggjøre seg tilstrekkelig av de nye løsningene.

Når NAV-direktør Hans Christian Holte appellerer til politikernes vilje til å rydde i regelverkene, synes det som at NAV sitter på mye regelverk- eller lovverk-gjeld som har forrentet seg over tid.³⁶² Statlige og kommunale ytelser saksbehandles i forskjellige systemer hos NAV, regelverkene er omfattende, og det gis stort rom for individuell tolkning i vilkårsvurderingene. Brukerreisene i systemet kan bli langvarige for dem som flyttes mellom ytelser over tid, og mange opplever det som frustrerende og utmattende å gå flere runder i avklaringsystemet før varig inntektssikring er på plass. I tillegg har ytelsene forskjellig varighet, forskjellige utbetalingsdatoer, de utelukker hverandre eller samordnes på

forskjellig vis og avkortningsordningene varierer. Uforutsett bortfall av ytelse når en annen innvilges, utløser også stor frustrasjon over systemet.

Ny velferdsmodell vil samle velferdsløsningene og gi politikerne bedre oversikt

Partnerskapsmodellen sørget i sin tid for å samordne kommunalt og statlige ansatte på de lokale NAV-kontorene, men med adskilte styringslinjer som utfordrer organisering, daglig drift og effektiv ledelse. Organiseringen av den statlige delen av NAV bygger på et svært sentralisert og hierarkisk system, mens den kommunale delen av NAV må forholde seg til avgjørelser som tas i de mange kommunestyrene landet rundt. Det er mange forgreninger og lange avstander mellom NAV-mottakerne, og fra bunn til topps i NAV-ledelsen. For brukerne av systemet kan etaten virke uforståelig, uoversiktlig og uendelig stor.

De færreste brukerne har en klar forståelse av rollefordelingen mellom den statlige og kommunale delen av NAV. Partnerskapet i NAV og den ene døren inn, leder inn til et uoversiktlig system. Bak kommuneadministrasjon og de lokale publikumsmottakene har staten etablert en velferdsfabrikk (Arbeids- og velferdsdirektoratet), som blant annet har ansvar for etatens tjenesteproduksjon og -design. For lokalt ansatte kan møtet med toppbyråkratene, forvaltningen eller andre spesialenheter oppover i systemet virke like virkelighetsfjernt, systemtungt og utilgjengelig, på samme måte som brukerne opplever i sine lokale NAV-mottak.

Den nye velferdsmodellen vi presenterer har som mål å forenkle, samle og nedskalere systemet, uten å avvikle velferdsstaten. Det ligger ingen intensjon i modellen om å fjerne alle opparbeidede rettigheter via den statlige folketrygden. I modellen beholdes barnetrygd, foreldrepenger, dagpenger, sykepenger og alderspensjon. Derimot vil AAP, uføretrygd, overgangstønad, kontantstøtte og engangstønad erstattes av nye ytelser. Det samme gjelder den kommunale kvalifiseringsstønaden, introduksjonsstønaden og bostøtten fra Husbanken. Oppsummert vil 8 av 11 utvalgte nåværende velferdsytelser bli avvirket eller overflødige, og disse vil bli erstattet med garantiinntekt og 4 tillegg til påbygging. Og med rask, tilstrekkelig, og vedvarende inntektssikring, vil sosialtjenesten sannsynligvis få langt færre søknader til behandling enn de får i dag. Dette sett i sammenheng med en langt høyere barnetrygd, og at vilkår løses med tiltakspenger som aktiverende stønad.

De færreste NAV-veiledere har oversikt over bredden av alle ytelsene i systemet. Ei heller har man tid til å sette seg inn i alle regelverkene, eller orientere brukerne om alle alternative støtteordninger. Det er også umulig å forutse alle varianter som finnes av samordning, avkortninger og bortfall av ytelse.

På grunn av Partnerskapsmodellen rapporteres utbetalinger til adskilte regnskapssystemer for stat og kommune. Myndighetene har derfor ingen fullstendig oversikt over det totale pengebeløpet som tilfaller enkeltpersoner i samlede NAV-overføringer. De går glipp av sammenlignbar statistisk informasjon som kan benyttes til bekjempelse av fattigdom. Det er stadig eksempler på at innstramminger i noen ytelser viser seg som økninger i andre, særlig i sosialhjelpen.

Dagens forflytning mellom statlige og kommunale ytelser, og det faktum at mange brukere av velferdssystemet mottar flere ytelser samtidig, gir politikerne og myndighetene manglende oversikt

og dermed manglende forståelse av helheten. Ansvar for hvordan hvert enkelt ytelsesområde i NAV fungerer pulveriseres likeså, fordi den ene ytelsen ofte påvirkes av reglene for en annen ytelse. Ettersom en økende andel av befolkningen ikke synes å klare seg som selvforsørget i arbeid, blir det nærmest umulig med målrettede tiltak, fordi mange forskjellige ordninger fordeles i et splittet velferdssystem, med adskilte rapporteringslinjer og diffuse budsjettposter som få har oversikt over.

Ved innføring av den nye velferdsmodellen vil Skatteetaten i første omgang få i oppgave å utløse garantiinntekt til de med lav eller ingen inntekt. Videre vil all forvaltning av tilleggene flyttes fra lokalkontorene til en sentral enhet. Et statlig omfordelingsfond kan da med svært forenklet vilkårsvurdering kunne utløse utbetaling av tillegg til påbygging.

Med den nye velferdsmodellen vil det ikke lønne seg å søke seg over fra ett velferdstillegg til et annet, med unntak av de tilfellene som kvalifiserer til høyere uføretillegg. Er man først innvilget garantiinntekt og tillegg, vil utbetalingene vedvare så lenge inntektsbehovet vedvarer. Ingen tillegg skal kunne kombineres, men både garantiinntekt, tillegg og egeninntekt/aktiverende stønader skal kunne bygges oppå hverandre. Avkortning skjer gradvis når inntektene øker. Med dette vil det ikke oppstå noen pølse-effekt som forskyver brukergrupper frem og tilbake i systemet, fra en ytelse og over på en annen.

Modellen vil også avhjelpe kommunene som i dag forsøker å flytte kostnader for langtidsmottakere av sosialhjelp over på statlige folketrygdtytelser, men som forhindres når manglende medlemskap i folketrygden står i veien. Uløselige medlemskapsituasjoner oppstår når sosialhjelpsmottaker innvilges varig opphold i landet, samtidig som mottakeren har behov for vedvarende inntektssikring. Med ny velferdsmodell vil innvilget statsborgerskap eller varig opphold i landet, tilsa at man inkluderes inn i samme velferdsordning.

Modellen legger opp til å gå bort fra alle særegne innretninger ved å innføre standardiserte satser av skattepliktige utbetalinger som samles under en felles avkortningsordning. Manglende inntekt avgjør varighet av utbetaling, og barnetillegg bortfaller når en langt høyere og øremerket barnetrygd innføres. Tilstrekkelig inntektssikring vil dessuten kunne redusere behovet for å stadig måtte dokumentere egne utgifter for å få disse dekket av sosialtjenesten.

Rask avklaringsprosess vil frigjøre ressurser i NAV til mer og bedre brukeroppfølging

Kapittelet om arbeidsevnevurderingene viser hvordan brukerreisen via en avklaringsprosess ofte leder brukerne til en varig uføretrygd til slutt. Men veien til varig inntektssikring kan ta mange år i nåværende system. Satt på spissen, kan man sammenligne prosessen med et stigespill, hvor hensikten er å komme raskest mulig til mål med brikken sin. Man kan også la seg friste til å tenke tilbake til en NRK-humorserie fra tidlig 2000-tallet, hvor mange lo godt av det mystiske regelverket i Joker Nord, som hele tiden «trollet tall» for den uheldige og ufrivillige deltakeren i spillet. Programlederen truet stadig med sanksjoner når deltakeren ikke ønsket å delta. Spilledtakeren etterlyste stadig en forklaring på reglene, men fikk aldri svar. Og uansett hva han foretok seg, var han dømt til å tape penger.

Dessverre kan det virke som at NAVs mest sårbare brukere oppfatter velferdssystemet nettopp slik, men for dem har ikke regelverkene noen underholdningsverdi. Mange opplever det som belastende å forholde seg til et mangfold av lovverk og oppfølging over mange år, uten å ha en stabil og sikker inntekt å forholde seg til. Det er stort behov for å få kompliserte regelverk forklart, og på bakgrunn av dette tilbyr dagspressen forbrukerjournalistikk til frustrerte brukere av systemet. De mest bemidlede og ressurssterke benytter juridisk trygdeekspertise for å vinne frem i kampen mot NAV.

Til tross for ambisiøse satsinger på forenkling og digitalisering av NAVs tjenesteløsninger, uteblir de store effektiviseringsgevinstene. Satsinger i NAV fører gjerne flere i jobb, men ikke nødvendigvis inn i varig selvforsørget arbeid.³⁶³ Når sykefravær og utenforskap øker i den arbeidsføre andelen av befolkningen, legger NAVs utrednings- og behandlingskrav ytterligere press på helsevesenet, som i stedet burde rettes inn mot helsetjenester til en aldrende befolkning.

Vi har sett at Aksel-portalene fant ut at de fleste som logget seg inn på NAV.no ønsket svar på temaer som inntektssikring, utbetaling og linker for å søke på ytelse fra NAV. Samtidig ble det avdekket at den oppgaven som stadig ble avbrutt som uløst, var når brukerne ønsket å finne ut av hvilke ytelse de kunne ha rett på.

På NAV.no står det at NAVs strategi er: 'Alle vil få penger de har krav på – enkelt og forutsigbart'.³⁶⁴ Med den nye velferdsmodellen vi foreslår, vil sjansene for å oppfylle NAVs strategi øke.

Første ledd, med nødhjelp-utbetaling som garantiinntekt, inneholder ingen vilkårsvurderinger eller kompliserte lovverk som må håndheves. En automatisert og selvbetjent utbetaling vil helt enkelt kunne utløses når det kommer frem opplysninger om at man står uten inntekt, og tjenesten kan kobles mot en proaktiv push-tjeneste i regi av Skatteetaten. Denne løsningen kan erstatte dagens utstrakte bruk av omfattende, byråkratiske, ressurskrevende, individuelle og skjønnsbaserte vilkårsvurderinger for rett på ytelse, basert på uoversiktlige og kompliserte lovverk.³⁶⁵ Hurtigavklaringer for tilleggsutbetalinger vil også forkorte brukerreisen radikalt.

Påbyggingsmodellen kan, via et omfordelingsfond, raskt avklare hvilket tillegg som er relevant. Tilleggene vil vurderes i tur og orden, med trinnsvis avklaring av muligheter etter en helt bestemt rekkefølge. Dersom man oppfyller de første vilkårene, har det ingen økonomisk hensikt å søke rettigheter lenger ut i tilleggsrekken, bortsett fra når en sykdomsdiagnose tilsier rett på høyeste sats på tillegg. Utbetalingene vil vedvare så lenge manglende inntekt tilsier det. På denne måten vil det være umulig å reise ufrivillig rundt, eller fram og tilbake i systemet over tid.

Selvforklarende regelverk – mindre rom for fortolkning og færre klagesaker

Den nye velferdsmodellen vil ha et mye enklere og mer oversiktlig regelverk. De svært omfattende juridisk formulerte rundskrivene NAV-ansatte forholder seg til, vil bli overflødige. Dermed vil det ikke lenger være behov for forbrukerjournalistikk i dagsavisene, eksterne eksperter og kostbar juridisk trygdeassistanse, NAV-ombud eller ytelseskoordinator i NAV.

Likebehandling av like tilfeller, med tydelig kategorisering av konkrete jobbhindringer, gir mindre rom for fortolkning og dermed færre klagesaker.

Kun siste ledd i avklaringsrekken vil kunne utløse høyeste sats for tilleggsutbetaling, da ved påvist diagnose som tilsier maksimal invaliditet. Dersom man ikke er enig med påvist diagnose eller mangel på sådan, må klagen rettes til spesialisthelsetjenesten, og ikke til ytelsessystemet: Enten får man påvist diagnose fra medisinskfaglig kompetent personell, eller ikke.

En annen forenkling er at modellen unngår bruk av kompliserte meldekort. Ved å gå bort fra bruk av meldekort, gis det mindre rom for å misforstå regelverk med feilført egenmelding, samt reduserte muligheter for å svindle NAV med underrapportering av arbeidstimer.

Dette vil igjen gi færre manuelle korrigeringer som må håndteres av NAV-veilederne. Det blir færre klagesaker når bruker glemmer å sende inn meldekort, og mindre press på nye beregninger med etterbetalinger fra forvaltningen ved feilutbetaling.

Deling av offentlige data, styrket personvern og muligheter for hurtig omstilling

Den nye modellen legger opp til deling av offentlige data, parallelt med styrket personvern.

Nåværende direktør for NAV, Hans Christian Holte, sa følgende i 2018 i løpet av den tiden han var direktør for Skatteetaten:

Effektiviseringsgevinstene er ofte snublende nære, men forutsetter at hver part bidrar på sitt område. Vi ønsker å dele informasjon enkelt, effektivt og digitalt slik at den blir mest mulig produktiv i samfunnet, men samtidig innenfor trygge rammer som ivaretar personvernet for den enkelte.³⁶⁶

Holte bekreftet at gjenbruken av offentlige data allerede var stor, og Skatteetaten hadde tilgang på opplysninger fra både Lånekassen, Politiet, Statens Pensjonskasse, Husbanken, Helsesektoren, UDI og mange flere. Holte pekte den gang på at Skatteetatens systemer og prosesser hadde utviklet seg til å bli driftskritiske i verdikjeden knyttet opp mot andre offentlige virksomheters kjerneprosesser.

Vi har nevnt tidligere at tallstørrelsene for ny velferdsmodell er viktig, og effektiv deling av offentlig tallmateriale og personsensitive data vil være essensielt for å få løsningen til å fungere etter hensikten. Utbetaling av garantiinntekt og flere tillegg til påbygging vil måtte kobles opp mot kjente offentlige registerdata, mens det sosiale tillegget vil måtte innhente opplysninger fra kommunal oppfølging knyttet til oppvekst og skolegang.

Hva så med å utnytte Skatteetatens systemer og prosesser på en ny måte i denne verdikjeden? Den nye velferdsmodellen lanserer nettopp ideen om å la Skatteetaten utløse første mulige utbetaling av garantiinntekt via opplysninger om manglende inntekt.

Svært mange ansatte i NAV arbeider med tilgang på sensitiv informasjon om enkeltindivider. Denne informasjonen vil i mindre grad stå i fare for å komme på avveie ved mulige fremtidige digitale angrep hvis færre ansatte arbeider med vilkårsvurderinger. NAV-ansatte vil ikke trenge å slå opp

personensitive opplysninger på hjemmekontor, ei heller i forbindelse med oppfølging av brukerne ute i tiltak eller på arbeidsplassen. Med den nye velferdsmodellen vil inntektssikring være avklart raskt og tidlig fra sentralt hold, og lokalt ansatte kan i stedet fokusere på brukernært sosialfaglig arbeid, aktivisering, kvalifisering og arbeidsrettet oppfølging.

Vi mener at det trengs en samlet løsning der satsene enklere kan justeres opp og ned etter økonomiske svingninger. Her kan både garantiinntekten, tilleggssatsene og nivå for maksinntekten endres raskt, i opptakten til nye kriser som oppstår. I tillegg reduseres antall ytelsesforhold som u hensiktsmessig griper inn i hverandre. Uansett vil det være viktig med enkle og stabile IT-løsninger som holder oversikt over inntekts- og personopplysninger gjennom hele året.

Kort oppsummering

Målsettingen med den nye velferdsmodellen er å kunne levere en tilstrekkelig og forutsigbar inntektssikring til alle som trenger pengeoverføringer fra det offentlige, men på en mer effektiv, ukomplisert, billigere og mindre byråkratisk måte enn ved dagens løsninger.³⁶⁷ Eller som NAV formulerer det selv:

Vi strekker oss så langt som mulig for at alle skal få pengene automatisk, ved at vi fanger opp relevante endringer i deres livssituasjon. Dette forutsetter oppdatert regelverk og god datakvalitet. Når det er nødvendig å søke om ytelse, er det enkelt.

Modellen som nå er presentert bør gi store muligheter til å standardisere, forenkle, effektivisere og automatisere en større del av ytelsesforvaltningen i NAV.

Dette vil kunne innebære store økonomiske og personalmessige gevinster. Radikale forenklinger av regelverkene, sentraliserte løsninger for enkel vilkårsvurdering med forutsigbar utbetaling av offentlige overføringer vil bety at behovet for manuelle vurderinger bør bli langt mindre.

Når færre NAV-ansatte trenger å jobbe med ytelsesforvaltning, kan lokalkontorene i stedet konsentrere seg om arbeidsrettet oppfølging, kvalifisering, jobbformidling og aktivisering.

Kapittel 12

Veien videre – hvordan den nye velferdsmodellen kan realiseres

Innledning

Vi har nå presentert en omfangsrik analyse av hvordan dagens velferdssystem fungerer. Vår konklusjon er at dagens system har mange svakheter og ikke bidrar godt nok til å sikre borgerne inntekter til å leve av når de trenger det, eller til å bidra med arbeid om de kan det.

Vi er klar over at modellen vi har foreslått krever en stor omlegging av NAV. Det krever også en ny forståelse i politikken for hvilke mekanismer som er i sving og som legger hindre i veien for at NAV skal kunne levere på sine målsettinger.

I dette siste og avsluttende kapitlet vil vi forsøke å vise hvordan det kan være mulig å komme fra dagens velferdsløsninger til den nye velferdsmodellen. Vi mener at det vil være mest realistisk å samle velferdsetaten under en ledelse og ett budsjett først, og å samordne alle nåværende ytelsesløsninger. Deretter kan man introdusere en del av påbyggingsmodellen av gangen, men etter utprøving og testing av hvert trinn, for å sikre at ønsket effekt er oppnåelig for hver lansering. Gradvis innføring av hvert ledd i den trinnvise avklaringsrekken må ha som mål å unngå medikalisering av sosiale utfordringer, ved at flere inntektssikres tidlig på bakgrunn av livssituasjon og manglende kvalifisering, og forebygge slik at færre går over på helseytelse.

Men forut for alt dette bør det opprettes et tverrsektorielt samarbeid i offentlig regi. Store endringer tar tid for å modnes i folks bevissthet, og det tar tid å oppnå aksept for nye ideer. Slik er det også for offentlige etater. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør derfor ta initiativ til å opprette et fristilt innovasjonssamarbeid med Skatteetaten, for å utforske nye velferdsløsninger. Dette fordi innovative fremtidsprosjekter i NAV vil kreve åpenhet for nytenkning og nullstilte enheter for å unngå konflikter med dagens kjernevirksomhet.³⁶⁸

Av den grunn bør man også benytte eksterne arenaer for å teste ut deler av modellen, og observere brukertilpasning i tett samarbeid med tverrfaglig feltforskning. Det er hensiktsmessig at flere departementer bidrar med finansiering av slike forsøk. Det er i så fall naturlig at Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Digitaliserings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet samarbeider.³⁶⁹

Første steg: Gjør hele NAV statlig

Først og fremst synes det nødvendig å slå sammen den statlige og den kommunale delen av NAV, hovedsakelig for å overføre kommunale ytelser til statlig budsjettansvar og oppfølging, men også for å gi en samlet statistisk oversikt over alle ytelser som utbetales til enkeltindivider i landet.³⁷⁰

Den nye velferdsmodellen vil ikke fungere optimalt uten å samordne alle innretningene og samle de viktigste velferdsytelsene under en felles påbyggings- og avkortningsordning. Dermed bør man starte systemendringene med samordning av dagens løsninger, og sørge for at den kommunale sosialtjenesten inngår i den statlige delen av NAV.

Professor og sosiolog Lars Inge Terum ved OsloMet, har påpekt at sosialtjenestens veiledende satser og alle klager på tildeling av sosialhjelp, håndteres av staten via Statsforvalterne, og ikke av de lokale kommunestyrene. Når staten uansett har det overordnede ansvaret, ser han ingen god grunn til at sosialtjenesten skulle være et kommunalt ansvar. Han viser til at det med dagens løsning ligger sterke økonomiske insentiver for kommuneøkonomien i å flytte langtidsmottakere av sosialhjelp over til trygdesystemet, mens den statlige delen til gjengjeld forsøker å snevre inn inngangen til Folketrygdytelsene. Dette oppleves som kontraproduktivt og ikke særlig konstruktivt, ei heller oppleves det rasjonelt overfor brukerne av systemet. Terum sier:

Mye taler for at «ett NAV» ville ytterligere ha bedret betingelsene for å lykkes med samfunnsoppdraget. NAV ville da få én eier, én styringslinje, én finansieringskilde og én klageordning, samt grunnlag for å skape mer hensiktsmessige dataløsninger. «Ett NAV» kan vedtas ved å gjøre sosialhjelpen statlig.³⁷¹

Myndighetene, departementet, direktoratet og det politiske Norge ville da fått en samlet oversikt over alle pengeoverføringer som utbetales til enkeltindivider, og hvordan ytelsene fordeler seg på forskjellige brukergrupper. Det blir også enklere å rette tiltak inn mot konkrete utfordringer i systemet når ytelsene samles under ett budsjett, og oppfølgingen finner sted under én felles ledelse.

Det andre steget: Forenkle og samordne ytelsene

En annen forutsetning for at ny velferdsmodell skal fungere etter hensikten, ligger i en radikal økning av barnetrygden og å skattlegge den. Professor ved UiS, Mari Rege, ledet ekspertutvalget for bekjempelse av barnefattigdom i 2023. Ekspertgruppen beskriver kontantoverføringer som viktige, og at en forsterket barnetrygd ville være særlig effektiv. Det poengteres at stress, i kombinasjon med lite forutsigbar økonomi og bosituasjon, påvirker levekårene og livskvaliteten til fattige familier og deres barn.³⁷² Med økt barnetrygd øremerkes pengeoverføringene til hvert enkelt barn, og NAV behøver ikke å stadig å måtte forhøre seg om hvorvidt barna i fattige familier har tilstrekkelig med penger til å dekke sine behov. Lavinntektsfamilier som nedprioriterer barnas økonomiske behov bør i stedet følges tettere opp av barnevernet og familiehjelp i kommunene, eventuelt med økonomisk forvaltning via NAV.

Deretter bør alle andre velferdsytelser samordnes, det vil si at alle de varierende innretningene må bort. Ytelsene AAP, uføretrygd, overgangsstønad, engangsstønad, kontantstøtte, tiltakspenger, KVP,

introstønad og bostøtte, må bli skattepliktige, og alle særegne barnetillegg må bortfalle. Samordningen vil gi brukerne mer forutsigbarhet, og myndighetene og NAV en ytterligere forbedret oversikt over fattigdomsutfordringene i landet.

Det tredje steget: Opprette aktiviserende stønader og subsidierte stillinger

Mange av NAVs brukere lever med svært sammensatte livsutfordringer, som gjør det nærmest umulig å få en ansettelse i dagens arbeidsmarked på ordinære vilkår. Lønnet arbeid med ordinær arbeidskontrakt befinner seg såpass langt unna at subsidierte stillinger (et tredje arbeidsmarked som spleis mellom offentlig og privat sektor) vil være eneste mulighet for ansettelse.

Før man kan rigge et mer omfangsrikt system for subsidierte jobber, kan man konstruere aktiverende stønader som utbetales som lønn, men kun ved deltakelse i tiltak, tilsvarende tiltakspenger. Da vil det bli mulig å bygge aktiverende stønad som inntekt oppå andre ytelser til livsopphold, tilsvarende lønnet arbeid. Deltakelse i avtalt tiltak må da anses som en jobb i seg selv, men med noe lavere lønn enn ordinær ansettelse. Det vil si at dagsats bør ligge noe lavere enn dagslønn i et lavtlønnsyrke. Utbetalingen av tiltakspenger i dag utløses når man er i praksis eller i tiltak. Med nåværende løsninger, for eksempelvis dagpenger og AAP, må man da føre arbeid på meldekort med 7,5 timer per dag i tiltak, for trekk av annen ytelse til livsopphold.

Kombinasjonen nåværende ytelser og aktiverende stønad synes likevel å virke komplisert fordi de opprinnelige livsoppholdsytelsene fortsatt bygger på komplekse regelverk. Dermed vil det ikke ligge noen innsparingsmuligheter i dette, ut over at brukerne kan motiveres mer for arbeidsrettet deltakelse. Derfor bør man utrede ny velferdsmodell i sin helhet, og teste den mer sammenhengende løsningen innenfor forsøkskommuneordningen.

Systematiske forsøk og eksperimenter – bekrefte eller avkreftte hypoteser

Forsøksordningen for kommunene og fylkeskommunene bør opprettholdes og utvides, parallelt med gradvis omleggingen av ytelsene.³⁷³ Eksperimentelle forsøk i utvalgte kommuner må følges opp av tverrfaglig kompetansemiljøer og feltforskning, gjerne innen adferdsøkonomi.³⁷⁴

AAP-ytelsen og tilhørende regelverk er en særnorsk ordning. OsloMet-forskernes oppsummering av 2024 avdekker manglende komparative studier som sammenligner AAP-ordningen med lignende ordninger i andre land. Videre etterlyses det en mer utstrakt bruk av eksperimenter for å avdekke virkninger og effekter av tiltak i utprøving.³⁷⁵

Ann-Helen Bay og Axel West Pedersen fra OsloMet har engasjert seg særlig i borgerlønnforsøk. De mener at nye ideer innenfor inntektssikring og arbeidsinkludering bør prøves ut i større grad før større reformer gjennomføres.³⁷⁶

Dersom man skal starte med utprøving av en ny velferdsløsning i en forsøkskommune, som tilnærmet ligner garantiinntekt og et av tilleggene rettet mot konkret brukerkategori i modellen, må man i første omgang slå sammen pengesummene og teste ut samlet utbetaling. Utbetalingen må være valgfri, men uten muligheter for å kombinere andre nåværende ytelser (bortsett fra barnetrygd og eventuelt aktiverende stønad som regnes som lønn til påbygging).

Forslag til forsøk 1:

Aller først kan man teste ut ny velferdsmodell for en brukerkategori som er enkel å plukke ut for forsøk (som dessuten ligger først i avklaringsrekken til påbyggingsmodellen). Man kan (i tillegg til økt barnetrygd) introdusere en målrettet og vedvarende aleneforsørger-utbetaling i utvalgte forsøkskommuner, med gradvis avkortning opp mot maksinntekt like over medianinntekt. For å bekjempe barnefattigdom vil da familien bli inntektssikret bedre og økonomien vil få et løft, dersom familien i utgangspunktet forsørges med arbeidsinntekt fra en forsørger på et nivå under medianinntekt.

Bidrag legges inn som egeninntekt for samlet avkortning. Satsene graderes ned inntil 60 prosent forsørgeransvar, mens ved 50 prosent fordeler foreldrene ansvaret likt. 100 prosent aleneansvar gir potensielt 300 000 kroner. 90 prosent ansvar kan gi opptil 270 000 kroner, 80 prosent ansvar kan gi 240 000, 70 prosent ansvar kan gi 210 000 og 60 prosentansvar kan gi 180 000. Utbetaling av aleneforsørgertillegg utgår ved inngåelse av nytt partnerskap/ekteskap.

Underveis i forsøket bør det undersøkes om mottak av andre/nåværende ytelser går ned i forsøkskommunen, samt helsemessig følgeforskning som kan se på eventuell nedgang i legebesøk/behandling/medisinbruk blant testpersonene, sammenlignet med aleneforsørgere i sammenlignbare kommuner.

Forslag til forsøk 2:

Neste mulige forsøk kan være å innføre målrettet og vedvarende utbetaling som kompensasjon for manglende kompetanse for alle over 26 år i utvalgte forsøkskommuner, inkludert flyktninger og innvandrere som mangler videregående skolegang ved ankomst til landet. Innbyggere som er vokst opp i Norge må kunne dokumentere oppfølging i skole/oppvekst eller oppfølging av barnevernet for å kvalifisere.

Også her bør det undersøkes lignende forhold og sammenhenger som i eksempelet over, med aleneforsørgere.

Avslutning

Stadig flere synes å peke på at nåværende velferdsløsninger ikke lenger fungerer. Eksempelvis var det aldri meningen at sosialhjelpen skulle ende opp med å bli langvarig inntektssikring for visse brukergrupper hos NAV. Ei heller så man vel for seg at metodikken med å avklare folks arbeidsevne over mange år på AAP, skulle lede såpass mange ut av arbeidslivet, og over på varig uføretrygd.

Lappeteppet vi har, av både statlige- og kommunale velferdsytelser, får tilført stadig flere tilskuddsordninger som krisehåndtering. Flere og flere satsinger legges til det offentlige, uten at man evner å ta bort det som ikke fungerer. I NAV ser vi dessverre at nye tilskudd ofte kan få uforutsette innvirkninger på andre velferdsordninger, hvor en velmenende øking ett sted kan gi mindre utbetaling av en annen ytelse. Ofte er lovverkene kompliserte å forstå, og praktisering av regelverk kan gi uheldige utslag, selv om intensjonen er aldri så god.

Koronatiden, strømkrisen, inflasjon og renteoppgang, har vist oss at uforutsette hendelser i samfunnsøkonomien krever hurtig respons fra det offentlige. Dette som kompensasjon ved bortfall av inntekter, og økte utgifter. Hvis arbeidsinntektene plutselig forsvinner, slik som for mange kulturarbeidere under pandemien, kan garantiinntekten gi hurtig tilgang på nødhjelp inntil andre stønader blir avklart til påbygging. Med denne modellen kan også satser og avkortningsprosent justeres raskt. Hvis utgiftene plutselig øker i samfunnet, kan maksinntekten økes for å romme flere i løsningen, uten å måtte ty til sosialhjelp.

Det er enkelt å si høyt at NAV må stille krav og forvente mer av ytelsesmottakerne. Men hvis vilkår og sanksjonering skal ha noe for seg, må det faktisk stå ledige jobber klare til alle, uansett hvilke jobbhindringer brukerne har. Samtidig må velferdssystemet unngå å spenne bena under spinkle jobbforsøk, og heller fjerne alle fattigdomsfeller som i dag ligger innebygget i løsningene.

Med ny velferdsmodell vil både fastlegene og behandlingsapparatet i helsevesenet slippe unødvendig overbelastning. Tiden er inne for å benytte teknologiske muligheter på nye måter, etter psykologisk innsikt om menneskelig adferd. Man kan stille seg følgende spørsmål: Kan en enkel og automatisert tilgang på inntektssikring, som gir forutsigbar og trygg økonomi på et anstendig nivå, parallelt med reelle muligheter for lønnet arbeid etter eget behov, virke forebyggende og avverge helseplager i befolkningen? Hvis svaret på dette er ja, er det store offentlige ressurser å spare.

Det er også grunn til å tenke at valgfrihet, med tilpasset jobb til alle, koblet med radikale forenklinger av velferdssystemet, kan bidra til økt verdiskaping, samtidig som det styrker folks privatøkonomi, hvilket igjen bidrar med økte skatteinntekter.

Garantiinntekt og påbyggingsmodellen er en skisse av en velferdsmodell. Og selvsagt trengs det forskning for å avdekke om hypotesene holder mål. Vårt håp er likevel at denne rapporten viser hvordan det kan være mulig å tenke nytt om velferdssystemet. Vi tror tiden er moden for å se nærmere på hvordan vi i fremtiden sørger for god inntektssikring for alle som trenger det, samtidig som så mange som mulig kan styrke sine muligheter til å delta i arbeidslivet på egne premisser.

Takk

Vi er først og fremst glade for at det lange samarbeidet vi har hatt nå har resultert i en rapport om dagens velferdssystem og den nye velferdsmodellen. Vi takker Civita for å ha satset på dette prosjektet. En stor takk til Marius Doksheim og til Cathrine Ulrikson for hjelp til manusutvikling og til grafisk utforming.

En stor takk til Håkon Berg for å ha vært sparringspartner for Hege underveis i ideutviklingen, og for all tålmodighet når skrivearbeidet tok plass i ferier, helger og på kveldstid.

Vi vil også rette en stor takk til hele NAV Nesodden for støtte og oppmuntrende ord i prosessen, og særlig til Siri Prebensen og Stig Evensen for korrekturlesing og nyttige innspill.

Sluttnoter

¹ En Ny arbeids- og velferdsforvaltning: om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgave, NOU 2004:13. En Ny arbeids- og velferdsforvaltning

² Anders Hauge-Eltvik, NAV får mer penger i 2025 for å få ned køene, FriFagbevegelse 11.10.2024. NAV får mer penger i 2025 for å få ned køene | FriFagbevegelse

³ NAV, Veileder til partnerskapsavtalen, NAV.no

⁴ Lars Inge Terum, Gjør sosialhjelpen statlig. Etabler ett NAV nå!, Aftenposten, 8.9.2020. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/RRPez8/gjoer-sosialhjelpen-statlig-etabler-ett-NAV-naa>

⁵ NAV, Venter sterk utgiftsvekst for folketrygden – NAV.no

⁶ NAV, Utbetalinger til personer i Norge – NAV.no

⁷ NAV i tall og fakta – 2020.pdf

⁸ Julie Ulstein, Stor økning i utbetalinger av sosialhjelp, SSB, 24.6.2024. Stor økning i utbetalinger av sosialhjelp – SSB

⁹ NAV, Saksbehandlingstider i NAV – NAV.no

¹⁰ Kommunereformen 2020 – SSB

¹¹ NAV, Om statistikken – Utbetalinger til personer per fylke og kommune – NAV.no

¹² KOSTRA: 14019: Utvalgte nøkkeltall for sosialtjenesten, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken

¹³ Frie inntekter korrigeret for utgiftsbehov – regjeringen.no

¹⁴ NAV, Økonomisk sosialhjelp – NAV.no

¹⁵ Om oss | Statsforvalteren.no

¹⁶ NAV, Tydelig økning i andelen personer som mottar både statlige ytelser og sosialhjelp i 2023 – NAV.no
Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene | Arbeid og velferd

¹⁷ Statistikk – Bostøtte – Husbanken

¹⁸ Nøkkeltall for introduksjonsprogrammet 2023 | IMDi

¹⁹ Økonomisk sosialhjelp – SSB Stor økning i utbetalinger av sosialhjelp – SSB (Økonomisk sosialhjelp | Statsforvalteren.no)

²⁰ Statistikk – Startlån – Husbanken

-
- ²¹ Pengestøtter og tjenester fra A til Å – NAV.no
 Kan du få bostøtte? – Husbanken
 Statistikk – Oversikt – Husbanken
 Kapittel 5 Introduksjonsstønad | IMDi
- ²² Pengestøtter og tjenester fra A til Å – NAV.no
 Kan du få bostøtte? – Husbanken
 Statistikk – Oversikt – Husbanken
 Kapittel 5 Introduksjonsstønad | IMDi
- ²³ Smarte penger, Skattefrie inntekter, 16.12.2024. <https://www.smartepenger.no/skatt/650-skattefrie-inntekter>
- ²⁴ Barnets beste - veileder 20032024.pdf
- ²⁵ Ebba Wergeland, Mot tusenårsskiftet med sosialpolitikk fra 1800-tallet?, i Attføring og arbeid – kontaktorgan for tverrfaglig attføring nr 4, 1997. Mot tusenårsskiftet med sosialpolitikk fra 1800-tallet?
- ²⁶ OsloMet, AFI-rapport, nr. 2024:11, Arbeidsavklaringspenger, en sammenstilling. Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ²⁷ Kommunal rapport 13.03.24, Går hardt ut mot regjeringens innstramminger
- ²⁸ NAV-notat, nr. 0123, Arbeidstilknytning blant AAP-mottakere.
- ²⁹ Lars Inge Terum, Gjør sosialhjelpen statlig. Etabler ett NAV nå!, Aftenposten, 8.9.2020. Gjør sosialhjelpen statlig. Etabler ett NAV nå! (aftenposten.no)
- ³⁰ Lars Inge Terum, Fire grunner for å avvikle partnerskapet i NAV, KAI-kronikken, OsloMet, 13.04.2020. Fire grunner for å avvikle partnerskapet i NAV - OsloMet
- ³¹ Fagbladet, Tidligere sjef mener NAV må forenkles: – Jeg hadde 14 ulike innbokser – Fagbladet.no, 17.01.2025
- ³² Snorre Valen, En overmoden debatt, Trønderdebatt, 3.1.2023. Debatt, Politikk | En overmoden debatt: Legg ned NAV. (tronderdebatt.no)
- ³³ Nidaros.no, 3.1.2023. *Arbeidsliv, Nyhet | Snorre Valen vil legge ned NAV: – De tror du vil stjele fra dem (nidaros.no)*
- ³⁴ The New Patterns study: coordinated measures to combat child poverty og NAV-ombud.
- ³⁵ Digir, 2.6.2023, Riksrevisorens innlegg på Digitaliseringskonferansen 2023 | Digdir
- ³⁶ NAV, NAV 2030_virksomhetsstrategi (6).pdf
- ³⁷ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 – 6 Digital teknologi
- ³⁸ Altinget, 25.4.2023, Selvkritisk NAV-sjef: – Regelverket er så komplisert at det går ut over rettssikkerheten - Altinget - Alt om politikk: altinget.no
- ³⁹ OsloMet, AFI-rapport, nr. 2024:11, Arbeidsavklaringspenger, en sammenstilling. Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ⁴⁰ NAV, Arbeidsplassen, Ledige stillinger – arbeidsplassen.no
- ⁴¹ Lovdata, Andre rettskilder – Lovdata
 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] - Lovdata
 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) - Lovdata
- ⁴² inkluderingskompetanse-i-NAV-afi-2016.pdf
- ⁴³ Lovdata, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) - Lovdata
- ⁴⁴ NAV, Tolkning av sosialtjenesteloven – NAV.no

-
- ⁴⁵ Sosialforvalteren, Helse, omsorg og sosialtjenester | Statsforvalteren.no og OsloMet, 19.2.2019.
KAI-kronikken: Trygd i aktiverings tid – OsloMet
- ⁴⁶ Fagbladet, 19.3.2024. Dette har barneombudet etterlyst fra NAV siden hun begynte i jobben - Fagbladet.no
Kongeriket Norges Grunnlov – Lovdata
178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- ⁴⁷ Dagsavisen, 6.12.2024. Holte: – Vi prøver hele tiden å se om det er noe ekstra vi kan gjøre for å hjelpe folk i julen – Dagsavisen
- ⁴⁸ Fagbladet, 19.3.2024. Dette har barneombudet etterlyst fra NAV siden hun begynte i jobben - Fagbladet.no
Kongeriket Norges Grunnlov – Lovdata
178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- ⁴⁹ NAV, Arbeid med støtte – NAV.no
- ⁵⁰ AAP-Aksjonen, 29.5.2024. Stor rapport fra Oslo Met om AAP bekrefter systemsvakhetene og store kunnskapshull – AAP-AKSJONEN
- ⁵¹ NRK, 11.01.2022. På innsiden av NAV (1:4) – Historier fra virkeligheten - NRK Radio
- ⁵² MEMU, 12.06.2019. Foreldrepengeprosjektet i NAV vant Digitaliseringsprisen 2019 – MEMU
- ⁵³ Digi.no, 18.8.2023. Statens prosjektmodell er et fossefall av psykologisk utrygghet | Digi.no
- ⁵⁴ Klassekampen, 24.10.2024. NAV er i IT-trøbbel | Klassekampen
Automatisk behandling av søknader i NAV – NAV.no
- ⁵⁵ FriFagbevegelse, 19.4.2024. NAV-sjefen spør stramme budsjetter framover: – Kan vi gjøre kaka større? | FriFagbevegelse
- ⁵⁶ Kristin Alsos, Anne Hege Strand, Maria Volckmar-Eeg, FAFO, Nye snubletråder for digital velferd, DN, 4.09.2024. Nye snubletråder for digital velferd | DN
- ⁵⁷ NAV-rapport 3–23 Fremtidens møteplasser i NAV.pdf
- ⁵⁸ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023: Stor etterspørsel etter arbeidskraft, global usikkerhet og risiko for økte inntektsforskjeller – NAV.no
- ⁵⁹ Silje Andresen og Maria G. Volckmar-Eeg, FAFO, NAVs profileringsverktøy og NAV-veiledernes behovsvurderinger | Fafo-notat 2023:13
Digitale modeller som beslutningsstøtte – NAV.no
- ⁶⁰ Andersen og Volckmar-Eeg, FAFO-notat 2023:13.
- ⁶¹ NAV, Send meldekort – NAV.no
- ⁶² NAV, Trygdemisbruk – NAV.no, Dagsavisen, 28.09.2017.
Ført feil timer i meldekortet til NAV? – Sånn finner NAV ut hvor mye du faktisk har jobbet (dagbladet.no) Minst 52 NAV-brukere svindlet for til sammen 1,3 millioner kroner – Dagsavisen
- ⁶³ NAV, Innsats mot arbeidslivskriminalitet – NAV.no
- ⁶⁴ Arbeid og velferd, nr. 3, 2022. Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen | Arbeid og velferd
- ⁶⁵ OsloMet, 4.3.2024. Digitalisering i NAV: Brukarar opplever at dei har fått meir ansvar for saksbehandlninga – OsloMet
Unge har utfordringer med NAVs språk og digitale kanaler – OsloMet
- ⁶⁶ NAV, Om Aksel - aksel.NAV.no
- ⁶⁷ NAV, Om toppoppgaver på NAV.no og tid – aksel.NAV.no

-
- ⁶⁸ Trygderetten, Statistikk | Trygderetten
- ⁶⁹ Sivilombudet, Begrunnelser i vedtak fra NAV – rapport fra undersøkelse av eget tiltak – Sivilombudet
- ⁷⁰ Raskt og riktig: En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, NOU 2023:11.
- ⁷¹ AAP-Aksjonen, Vedtekter for AAP-aksjonen (AAPA) – AAP-AKSJONEN
- ⁷² Osloadvokatene, Med hjelp fra Osloadvokatene vant mannen mangeårig kamp mot NAV / Skilsmisseadvokatene.no
- ⁷³ Advoteket, Trygderettsadvokater – Advokathjelp mot NAV
- ⁷⁴ Advoteket, Avslag på uføretrygd? Dette burde du vite
- ⁷⁵ Kristiansand kommune – Om modellen
- ⁷⁶ Forskning.no, 24.7.2023. Flere fattige familier mottar mange stønader
- ⁷⁷ Utdanningsnytt, 24.6.2022. Familiekoordinator – som en edderkopp i nettverket
- ⁷⁸ Altinget, 30.4.2024. Er det en prioritert oppgave for regjeringen å etablere et NAV-ombud slik et enstemmig Storting har vedtatt? – Altinget – Alt om politikk: altinget.no
- ⁷⁹ Klassekampen, 9.10.2024. Avlyser NAV-ombud | Klassekampen
- ⁸⁰ Kontakt NAV-ombudet i Agder – Agder fylkeskommune
NAV, Agder | Tok unikt NAV-grep: – Ringes ned fra hele landet
- ⁸¹ NAV-ombud NAV-ombudet i Agder – Agder fylkeskommune
- ⁸² NAV, 1 av 5 står utenfor arbeidslivet – NAV.no
- ⁸³ SSB, 1 av 10 er uføretrygdet – SSB
- ⁸⁴ SSB, Ledige stillingar – SSB
- ⁸⁵ Fremtidige kompetansebehov III Læring og kompetanse i alle ledd, NOU 2020: 2.
- ⁸⁶ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 – 4 Arbeidsmarkedet
- ⁸⁷ Premisskonferansen 2023 – Samfunnsviterne
- ⁸⁸ FAFO, rapport, 2020:32, 20767.pdf
- ⁸⁹ SmartePenger, 10.2025. Dette er de 50 yrkene med lavest lønn
- ⁹⁰ SSB, Hva er vanlig lønn i Norge? – SSB
- ⁹¹ Regjeringen.no, Nyhetssak fra Lavlønnsutvalget – regjeringen.no
- ⁹² SSB, Lønn eller inntekt? – SSB
- ⁹³ FAFO, rapport 2024:15, Arbeidsmigrasjon i usikre tider
- ⁹⁴ Nå er vi 5,57 millioner mennesker i Norge – Siste nytt – NRK
Nasjonale befolkningsframskrivninger – SSB
Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024 – SSB
- ⁹⁵ Mange ukrainske flyktninger valgte Norge av hensyn til barna
- ⁹⁶ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 3 Demografi
- ⁹⁷ FriFagbevegelse, 22.04.2022. NAV har en egen kategori for mennesker med innvandrerbakgrunn | FriFagbevegelse.no Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV | Request PDF
- ⁹⁸ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 4 Arbeidsmarkedet

- ⁹⁹ Are Skeie Hermansen, Norsk sosiologisk tidsskrift, vol. 1, no.1, 2.2.2017. Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks?: Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge: Norsk sosiologisk tidsskrift: Vol 1, No 1
- ¹⁰⁰ NAV, Varig tilrettelagt arbeid – NAV.no
- ¹⁰¹ NAV undergraver kommunenes betalingsvilje
- ¹⁰² NAV, Varig lønnstilskudd – NAV.no
- ¹⁰³ Rapport Proba-rapport nr. 2024-05 Evaluering av varig lønnstilskudd Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- ¹⁰⁴ NAV, NAV-konferansen 2024: Unge nå til dags! – NAV.no
- ¹⁰⁵ Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2021:2
- ¹⁰⁶ Tendens, 12.12.2023. – Vi må lage et arbeidsmarked for de folkene vi har - Tendens
- ¹⁰⁷ Simen Markussen, DN, 11.5.2023. Vi må bruke de folka vi har – arbeidslinjen trenger oppussing | DN
- ¹⁰⁸ Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2021:2
- ¹⁰⁹ SSB, Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa – SSB
- ¹¹⁰ NRK, 8.8.2024. *Brenna ber foreldrene ta tak for å få unge i jobb – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet* og NAV, Flere uføretrygdete hittil i 2024 – NAV.no
- ¹¹¹ Riksrevisjonen, Dokument 3:17 (2023–2024), 26.08.2024. Arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet Andelen unge som får uføretrygd er meir enn dobla sidan 2010
- ¹¹² Arbeidsliv i Norden, 26.2.2024. For mange unge i Norden står utenfor skole og arbeid, forskere oppfordrer politikere til å ta grep — Arbeidsliv i Norden
- ¹¹³ Riksrevisjonen, Andelen unge som får uføretrygd er meir enn dobla sidan 2010 (riksrevisjonen.no)
- ¹¹⁴ Ungdata, Undata 2024 Nasjonale resultater
Stress, press og psykiske plager blant unge – Ungdata
- ¹¹⁵ Folkehelse rapporten, 11.3.2024. Psykiske plager og lidelser hos barn og unge - FHI
- ¹¹⁶ Gudbrandsdølen/Dagningen, 24.10.2024. Barn og unge, Helse | Ung-rapport: Halvparten er pessimister og bekymret for økonomi og egen kropp (gd.no)
- ¹¹⁷ Regjeringen, rapport desember 2024. En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier
- ¹¹⁸ Forskning.no, 17.10.2023. Ekspertutvalg vil fjerne kontantstøtten og øke barnetrygden
- ¹¹⁹ FriFagbevegelse, 27.2.2023. Barnetrygda øker fra 1. mars. Se de nye satsene | FriFagbevegelse
- ¹²⁰ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf
- ¹²¹ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 7 Levekår
- ¹²² SSB, Hver tredje unge mottaker av AAP har lavinntekt (ssb.no)
- ¹²³ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ¹²⁴ Statsforvalteren Vestland, Kvalifiseringsstønad og utdanning som del av kvalifiseringsprogram | Statsforvalteren i Vestland
- ¹²⁵ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ¹²⁶ SSB, Færre deltakere kommer i jobb etter endt kvalifiseringsprogram – SSB
- ¹²⁷ NAV, Ny kunnskap om Kvalifiseringsprogrammet – NAV.no
- ¹²⁸ NAV, Supported Employment – NAV.no Tid for aktivering Fafo 2020.pdf
- ¹²⁹ FAFO, Tid for aktivering Fafo 2020.pdf

- ¹³⁰ Supported Employment (SE), Effekter av Supported Employment – NAV.no og Effekter av Supported Employment - NAV.no
- ¹³¹ Lovdata, NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere | Arbeid og velferd
Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lovdata
- ¹³² OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf
- ¹³³ NAV, Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte - NAV.no
- ¹³⁴ Rettigheter, behov og plikter i aktivitetspolitikken: Forståelser av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere: Kritisk juss: Vol 48, No 1
- ¹³⁵ NAV, Ny ungdomsgaranti i NAV – NAV.no
- ¹³⁶ Lovdata, Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi – Lovdata
- ¹³⁷ NTNU Open: Hvordan kan Supported Employment bidra til arbeidsinkludering av utsatt ungdom?
- ¹³⁸ Dagens Perspektiv, 26.08.2024. Riksrevisjonen mener at NAVs oppfølging av unge utenfor arbeidslivet er ikke god nok: – Ikke tilstrekkelig tilpasset de unge
- ¹³⁹ Riksrevisjonen, Andelen unge som får uføretrygd er meir enn dobla sidan 2010
- ¹⁴⁰ Riksrevisjon, Andelen unge som får uføretrygd er meir enn dobla sidan 2010 (riksrevisjonen.no)
- ¹⁴¹ Meld. St. 33 (2023–2024) – regjeringen.no
- ¹⁴² Regjeringsforslag: Nytt grep skal få flere tusen ut i jobb
- ¹⁴³ NAV, Midlertidig lønnstilskudd – NAV.no
- ¹⁴⁴ Vi trenger nye trygdeordninger til unge – OsloMet, FAFO, 20802.pdf (fafo.no)
- ¹⁴⁶ NRK, 29.2.2024. NAV Trondheim vil tilby egen stønad til unge – NRK Trøndelag – Lokale nyheter, TV og radio
- ¹⁴⁷ KS, 7.5.2019. Kom i gang med Utenfor-regnskapet – KS
- ¹⁴⁸ Aftenposten, 4.9.2024. Sykefraværet i Norge er høyest i verden. Nå starter forhandlinger om ny IA-avtale og sykkelønn.
- ¹⁴⁹ NAV, Utvidet rett til dagpenger ga ikke færre med helserelaterede ytelser | Arbeid og velferd (NAV.no)
Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt? | Arbeid og velferd (NAV.no)
- ¹⁵⁰ SSB, Hva er vanlig lønn i Norge? – SSB
- ¹⁵¹ <https://snl.no/boutgifter>
<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/forbruk/statistikk/forbruksundersokelsen>
- ¹⁵² SSB, Hvor mange er fattige i Norge? – SSB
- ¹⁵³ SSB, Økonomisk sosialhjelp – SSB
- ¹⁵⁴ NAV, Over halve befolkningen fikk en utbetaling fra NAV i 2022 - NAV.no
- ¹⁵⁵ NAV, Økonomisk sosialhjelp - NAV.no
- ¹⁵⁶ Lovdata, Lov om folketrygd (folketrygdloven) – Lovdata <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A711-19>
- ¹⁵⁷ Klassekampen 03.01.25 Lav trygd tapper norske kommuner: "AAP er 66 prosent av tidligere inntekt. Det betyr at de som tjente 383.546 kroner eller mindre før de ble sjuke, må ta til takke med minstesatsen på 253.141 kroner. Det er for eksempel butikkmedarbeidere med fire års ansiennitet og 373.971 i årslønn."
- ¹⁵⁸ NAV, AAP-kalkulator – www.NAV.no
- ¹⁵⁹ NAV, Send meldekort – NAV.no
- ¹⁶⁰ NAV, Overgangsstønad til enslig mor eller far – NAV.no

- ¹⁶¹ Lovdata, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lovdata
- ¹⁶² Lovdata, Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger – Lovdata
- ¹⁶³ SmartePenger, <https://www.smartepenger.no/skatt/650-skattefrie-inntekter>
- ¹⁶⁴ Aftenposten, 4.9.2024. Sykefraværet i Norge er høyest i verden. Nå starter forhandlinger om ny IA-avtale og sykkelønn.
- ¹⁶⁵ NAV, Sykepenger – NAV.no
- ¹⁶⁶ Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2021:2
- ¹⁶⁷ NAV, Dagpenger – NAV.no
- ¹⁶⁸ NAV, Lønner det seg alltid å jobbe for dagpengemottakere? | Arbeid og velferd (NAV.no)
- ¹⁶⁹ Arbeid og inntektssikring Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2019:7.
- ¹⁷⁰ NAV, Arbeidsavklaringspenger (AAP) – NAV.no
- ¹⁷¹ NAV, *NAV-notat_0123_Arbeidstilknytning blant AAP-mottakere (1).pdf
- ¹⁷² Arbeid og velferd, 06-0123_Arbeid_og_velferd-Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt (1).pdf
- ¹⁷³ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf 06-0123_Arbeid_og_velferd-Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt (4).pdf Myhre, A., & Grønlien, E. (2023b). Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt? Arbeid og velferd, nr. 1/2023, 57–74.
- Arbeidsavklaringspenger – en sammenstilling og oppsummering av kunnskap på området – OsloMet
Arbeidsavklaringspenger – en sammenstilling og oppsummering av kunnskap på området
- Sadeghi, Talieh; Bakkeli, Vidar; Bråthen, Magne; Hansen, Helle Cathrine; Gjersøe, Heidi Moen; Köhler-Olsen, Julia Franziska; Ødemark, Ingjerd Legreid; Thørrisen, Mikkel Magnus; Karlsen, Elisabeth
- ¹⁷⁴ Arbeid og velferd. 06-0123_Arbeid_og_velferd-Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt (3).pdf, 06-0123_Arbeid_og_velferd-Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt (4).pdf Myhre, A., & Grønlien, E. (2023b). Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt? Arbeid og velferd, nr. 1/2023, 57-74.
- ¹⁷⁵ NAV, Uføretrygd – NAV.no
- ¹⁷⁶ SSB, Uføretrygdene – SSB
- ¹⁷⁷ SSB, 1 av 10 er uføretrygdet – SSB
- ¹⁷⁸ Uføretrygd-inntekter-avkortning_og_sykepenger_HELT_MED.pdf
- ¹⁷⁹ Regjeringen, oktober 2024. Vil gjere det enklare for uføre å kome tilbake til jobb – regjeringen.no
- ¹⁸⁰ Fagbladet, 8.10.2024. Uføre som vil jobbe, får fortsatt kutt i trygda: – Skuffelsen er stor – Fagbladet.no
- ¹⁸¹ SSB, 27.5.2024. Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd Intensive and Extensive Margin Labor Supply Responses to Kinks in Disability Insurance Programs by Andreas Myhre :: SSRN Endelig_Rapport_Informasjon og økonomiske insentiv.pdf Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd Andreas Myhre, DN, 19.12.2023. Mer lønnsomt å jobbe? | DN
- ¹⁸² SSB, 27.5.2024. Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd
- ¹⁸³ Lovdata, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) - Lovdata
- ¹⁸⁴ Nettavisen, 16.1.2020. NAV, sosialhjelp | Sosialhjelpsbombe: Familie må tjene mer enn 700.000 for at det skal lønne seg å jobbe og NRK, 12.1.2024.
- NAV-sjef om støtte til ukrainere: – Må godt over 500.000 i årslønn – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet
- ¹⁸⁵ Astrid Torbjørnsen, Inger Utne, and Borghild Løyland, ScandiNAVian Journal of Public Health Volume 52, Issue 8 Dec 2024. Long-term social assistance recipients' experiences with an increased monthly payment: a qualitative pilot study

- ¹⁸⁶ OsloMet, 2.5.2024. Mange får ikke dekket sine behov på sosialhjelp – OsloMet, De veiledende satsene oppjusteres to ganger i året, og det er tre satser for barn – 0–5, 6–10 og 11–17.
- ¹⁸⁷ Nettavisen, 16.1.2020. NAV, sosialhjelp | Sosialhjelpsbombe: Familie må tjene mer enn 700.000 for at det skal lønne seg å jobbe
- ¹⁸⁸ Å gi mer penger i sosialhjelp løser ikke fattigdom, mener NAV-ansatt Sigrid | Fontene.no
- ¹⁸⁹ Jon Ivar Elstad, Kristian Heggebø og Axel West Pedersen, Lønner det seg å jobbe?: Inntektsutvikling blant stønadsmottakere som øker sin arbeidsdeltakelse: Søkelys på arbeidslivet: Vol 40, No 2 (idunn.no)
- ¹⁹⁰ Are Skeie Hermansen, Norsk sosiologisk tidsskrift Volume 1, Issue 1 Feb 2017, Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks?
- ¹⁹¹ SSB, 27.5.2024. Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd
- ¹⁹² Uføre Jan-Erik fortviler: – Taper nesten 1000 kroner i måneden på å jobbe – NRK Nordland 13.04.25 fra Narvik
- ¹⁹³ SSB, Hver tredje unge mottaker av AAP har lavinntekt (ssb.no)
- ¹⁹⁴ Til grunn ligger kapittel 5 til 13 i folketrygdlovens del 4 Ytelser ved sykdom. Lovverket for sykepenger ligger under kapittel 8. Arbeidsavklaringspenger (AAP) ligger til under kapittel 11, og uføretrygden under kapittel 12.
- ¹⁹⁵ NAV, Fortsatt vekst i antallet AAP-mottakere - NAV.no Sykefraværet fortsatte å øke i 3. kvartal – NAV.no
- ¹⁹⁶ NAV, Uføretrygd – Kvartalsstatistikk – NAV.no
- ¹⁹⁷ SSB, 1 av 10 er uføretrygdet – SSB
- ¹⁹⁸ NAV, status etter avgang fra AAP, 2023. https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/tabeller/status-etter-avgang-fra-aap.avgang-4.kvartal.status-2.kvartal-2011-2023.antall-og-andel_
- ¹⁹⁹ Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2021:2.
- ²⁰⁰ NAV, Status etter avgang fra AAP*. Avgang 4. kvartal. Status 2.kvartal 2011-2023. Antall og andel. - NAV.no
- ²⁰¹ NRK, 20.6.2024. OECD: Urolig for økende sykefravær – kaller sykelønnen «svært sjenerøs» – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet
- ²⁰² SSB, Norges sykefravær passerte Sveriges og Nederlands etter lovendringer - SSB
- ²⁰³ SSB, Sykefravær – SSB
- Høyeste sykefravær siden 2009 – SSB
- ²⁰⁴ FriFagbevegelse, 6.12.2024. Nye tall fra NAV: Derfor er vi langtidssykmeldte | FriFagbevegelse
- ²⁰⁵ FriFagbevegelse, 6.12.2024. Nye tall fra NAV: Derfor er vi langtidssykmeldte | FriFagbevegelse
- ²⁰⁶ NAV, Sykefraværet fortsatte å øke i 3. kvartal – NAV.no
- ²⁰⁷ NAV, Sykepengestatistikk – NAV.no
- ²⁰⁸ Regjeringen, 8.3.2024. Vil ha mer kunnskap om kvinners arbeidshelse - regjeringen.no
- ²⁰⁹ TradingEconomics, ARBEIDSLEDIGHET – LISTE OVER LAND – EUROPA
- ²¹⁰ SSB, Arbeidskraftundersøkelsen – SSB
- ²¹¹ Erling Barth, Kalle Moene og Axel West Pedersen, Søkelys på arbeidslivet, vol. 40 utg. 3, 19.12.2023. Myten om det norske utenforskapet | Søkelys på arbeidslivet
- ²¹² FriFagbevegelse, 16.9.2024. Syke arbeidstakere må vente månedvis på penger fra NAV: – Katastrofalt | FriFagbevegelse
- ²¹³ NAV, <https://www.NAV.no/saksbehandlingstider#sykepenger>
- ²¹⁴ NAV, Slik følger du opp sykmeldte - NAV.no Elektronisk sykmelding og dialogmeldinger - NAV.no Sykmelding og sykepenger - NAV.no

- ²¹⁵ NAV, Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt? – NAV.no
Påfallende mange blir friskmeldt dagen før retten til sykepenger utløper – Arbeidsrettsadvokaten
- ²¹⁶ NAV, Sykepenger – NAV.no
- ²¹⁷ NOU 2021: 2
- ²¹⁸ Hans-Christian Myklestul, 5.12.2022. Hva er greia med fastlegeordningen? – Det medisinske fakultet (uio.no)
- ²¹⁹ Fastlegenes avlønningsform og insentiver: Konsekvenser for portvokterrollen – FHI
- ²²⁰ NAV, Sykmelding og sykepenger – NAV.no
Oppgaver og milepæler i sykmeldingsperioden – NAV.no
- ²²¹ Legeforeningen, oktober 2017. riktig-diagnose-til-rett-tid.pdf (legeforeningen.no)
- ²²² DN, 24.9.2024. NHO om sykelønn: – Fastlegene må bli bedre portvoktere | DN
- ²²³ Anders Danielsen Lie, Aftenposten 26.9.2024. Fastleger tjener på å gi 100 prosent sykmelding
Fastleger tjener på å gi 100 prosent sykmelding (aftenposten.no)
- ²²⁴ Sykmelding gir dårligere helse, livskvalitet og økonomi og Stykkprisfinansiering i primærhelsetjenesten: Utisiktede bivirkninger for pasienter og samfunn? – FHI
- ²²⁵ 11 000 flere AAP-mottakere siste år – NAV.no
- ²²⁶ NAV, Fortsatt mange nye mottakere av AAP i 2. kvartal 2024 – NAV.no SSB, Arbeidsavklaringspenger – SSB
NAV, Hvorfor har NAV og SSB ulike tall for mottakere av AAP og uføretrygd? – NAV.no
- ²²⁷ NAV, Arbeidsavklaringspenger (AAP) – NAV.no
- ²²⁸ Lovdata, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] - Lovdata
- ²²⁹ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ²³⁰ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ²³¹ NAV, Arbeidsavklaringspenger (AAP) – NAV.no
- ²³² Lovdata, Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger – Lovdata
- ²³³ Lovdata, Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger – Lovdata
- ²³⁴ NAV, Sykefraværet økte i 3. kvartal, størst økning i psykiske lidelser – NAV.no
- ²³⁵ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ²³⁶ Proba Samfunnsanalyse, Rapport-2024-8-NAVs-oppfølging-av-personer-som-mottar-AAP.pdf '
- ²³⁷ NAV, Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret - NAV.no Tverrfaglig samarbeid – da NAV flyttet inn i videregående skoler (utdanningsforskning.no) Sluttrapport fastlegeprosjektet.pdf
- ²³⁸ Lovdata, <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r11-00?from=NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A711-6>
- ²³⁹ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ²⁴⁰ Lovdata, <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A712-5>
- ²⁴¹ NAV, Uføretrygd – NAV.no
- ²⁴² Bjørn B. Hansen, Aftenposten, 6.2.2018. Har du jobbet mye og er sliten, får du sykmelding. Har du kranget med sjefen, får du sykmelding. Men er det sykdom? | Bjørn B. Hansen (aftenposten.no)
- ²⁴³ Ivar Lima, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken, Arbeid og velferd, 3.5..2023. Venteåret- hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen? | Arbeid og velferd

- ²⁴⁴ 04-0123_Arbeid_og_velferd-Hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen.pdf
- ²⁴⁵ NAV, Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd? | Arbeid og velferd (NAV.no)
- ²⁴⁶ Status etter avgang fra AAP*. Avgang 4. kvartal. Status 2.kvartal 2011-2023. Antall og andel. – NAV.no
- ²⁴⁷ NAV, Fortsatt mange nye mottakere av AAP i 2. kvartal 2024 - NAV.no Flere mottar AAP lengre enn makstid – NAV.no
- ²⁴⁸ NAV, Tilbake til fortiden? Reverserte AAP regler - igjen lettere å forlenge | Arbeid og velferd
- ²⁴⁹ Lovdata, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lovdata
- ²⁵⁰ Økonomisk sosialhjelp – SSB
- ²⁵¹ Sosialtjenesteloven kapittel 5 – regjeringen.no
- ²⁵² Økonomisk sosialhjelp – Sosiale tjenester – Oslo kommune
- ²⁵³ Kalkulator for forbruksutgifter – SIFOs referansebudsjett | Norge.no
- ²⁵⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport 2023 av 15. mars 2024 arsprapport-2023-NAV.pdf
- ²⁵⁵ FriFagbevegelse, 1.6.2023. Etter NAV-drapet: 25 ansatte ved kontoret har sluttet hittil i år | FriFagbevegelse
- ²⁵⁶ Sosialombudet: NAV bryter loven ved å kreve kontoutskrifter – adressa.no
- Dagsnytt 18 - NRK Radio 22.01.25
- ²⁵⁷ SSB, Økonomisk sosialhjelp – SSB Stor økning i utbetalinger av sosialhjelp – SSB Antall sosialhjelpsmottakere økte med nesten 10 prosent – SSB
- ²⁵⁸ Nettavisen, 24.3.2024. Innvandring, Innvandring og integrering | NAV-bombe: Eksplosjon i sosialhjelp
- ²⁵⁹ NAV, 16 prosent økning i sosialhjelpsmottakere – NAV.no
- ²⁶⁰ NAV-mottaket midlertidig stengt for drop-in: – Svært krevende – steinkjer24.no
- ²⁶¹ Ann-Helén Bay, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Lars Inge Terum, KAI-kronikken, OsloMet, 19.2.2019. På NAV-kontoret sitter det både regelryttere og «snille» saksbehandlere
- KAI-kronikken: Trygd i aktiveringens tid – OsloMet
- ²⁶² Siv Sangolt, Klassekampen, 25.9.2024. Et A- og B-lag i NAV | Klassekampen
- ²⁶³ Dette har barneombudet etterlyst fra NAV siden hun begynte i jobben – Fagbladet.no
- Kongeriket Norges Grunnlov – Lovdata
- 178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- ²⁶⁴ Aksel Hatland og Lars Inge Terum, Agenda magasin, 8.4.2025. Svikter det nederste sikkerhetsnettet i velferdsstaten?
- ²⁶⁵ Lovdata, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lovdata
- ²⁶⁶ Smaalenene, 24.6.2024. Lokale nyheter, Indre Østfold | Økning av søknader om nødhjelp i Indre Østfold: – Mange er tomme på konto før utbetaling av lønn og trygd (smaalenene.no)
- ²⁶⁷ IMDi, Demografi | IMDi
- ²⁶⁸ sammendrag-fou-prosjekt-164019.pdf (ks.no)
- ²⁶⁹ SSB, Stor økning i utbetalinger av sosialhjelp – SSB
- ²⁷⁰ Queisser, Monika (2023) «Poverty in OECD countries. How does Norway compare?» Presentasjon på NAV-konferansen 16.10.2023. Video kan sees på: NAV-konferansen 2023: Fattigdom i velferdsstaten Norge – NAV.no
- ²⁷¹ NAV, NAV-konferansen 2023: Fattigdom i velferdsstaten Norge – NAV.no

- ²⁷² Are Skeie Hermansen, Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks?: Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge: Norsk sosiologisk tidsskrift: Vol 1, No 1 (idunn.no)
- ²⁷³ IMDi, Integrering av flyktninger fra Ukraina | IMDi
- ²⁷⁴ Kommunal Rapport, 12.1.2024. Ny rapport: Ukrainere sliter med å lære norsk (kommunal-rapport.no) Ukrainere i Norge – SSB
- ²⁷⁵ SSB, Hvor mange ukrainere jobber i Norge? – SSB
- ²⁷⁶ Guri Tyldum, Rebekka Ravn Lysvik, Hanne Cecilie Kavli og Bjorn Dap, FAFO-rapport 2024:14. Kort programtid i introduksjonsprogrammet | Fafo-rapport 2024:14 og Aftenposten, 24.4.2024. Frykter at ekspressintegrering gjør ukrainere til ny underklasse i Norge
- ²⁷⁷ Oslo Kommune, Om delprogram sysselsetting – Delprogram sysselsetting – Oslo kommune
- ²⁷⁸ Områdesatsningen Oslo Økonomiske insentiver som fremmer arbeid.pdf
- ²⁷⁹ Lov om folketrygd (folketrygdloven) – Kapittel 12. Uføretrygd – Lovdata
- ²⁸⁰ NAVs omverdensanalyse 2023–2035 – 7 Levekår
- ²⁸¹ SSB, Innvandrere prioriterer å sende penger til familien – SSB
- ²⁸² Sender ut milliarder
- Innvandrere prioriterer å sende penger til familien – SSB
- ²⁸³ Regjeringen, 22.03.2024. Integreringspolitikken skal stille krav og stille opp – regjeringen.no
- ²⁸⁴ sammendrag-fou-prosjekt-174019.pdf
- ²⁸⁵ Lars Inge Terum, KAI-kronikken, OsloMet, 5.4.2019. KAI-kronikken: Aktivitetsplikt – tilbud eller tvang? – OsloMet og Gerard J. van den Berg Arne Uhlendorff Joachim Wolff, Working Paper 2019:5, IFAU, The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages and on dropping out
- ²⁸⁶ NAV, Ny evaluering finner ingen virkninger av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere – NAV.no
- ²⁸⁷ NAV, Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp – NAV.no
- ²⁸⁸ Kommunal Rapport, 13.3.2024. Går hardt ut mot regjeringens innstramminger
- ²⁸⁹ Andreas Myhre og Trine Engh Vattø, SSB, Rapport 2024:16. Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd Andreas Myhre, Paper SSRN, 21.9.2021. Intensive and Extensive Margin Labor Supply Responses to Kinks in Disability Insurance Programs by Andreas Myhre :: SSRN Endelig_Rapport_Informasjon og økonomiske insentiv.pdf Andreas Myhre og Trine Engh Vattø, SSB, Rapport 2024:16. Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd Andreas Myhre, DN, 19.12.2023. Mer lønnsomt å jobbe? | DN
- ²⁹⁰ Computerworld, 20.6.2024. Hyller Skatteetaten for digitalisering
- ²⁹¹ Einar Øverby, Norsk sosiologisk tidsskrift Volume 2, Issue 1Jan 2018. Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken? øverbye-2018-is-selectivism-preferable-to-universalism-in-welfare-policies.pdf
- ²⁹² SSB, oversikt over arbeidsavklaringspenger i 2020.
- ²⁹³ SSB, Hver tredje unge mottaker av AAP har lavinntekt – SSB
- ²⁹⁴ Avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor – NAV.no og Rapport viser store hull i AFP-ordningen, 10421_1.pdf
- ²⁹⁵ Uføretrygd – NAV.no
- ²⁹⁶ En barndom for livet – regjeringen.no
- ²⁹⁷ NAV, Arbeidsavklaringspenger (AAP) – NAV.no / Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt? - NAV.no
- ²⁹⁸ Uføretrygd – NAV.no
- ²⁹⁹ horingsnotat-forslag-om-forsok-med-ungdomsprogram.docx

- ³⁰⁰ Einar Øverby, Norsk sosiologisk tidsskrift Volume 2, Issue 1Jan 2018. Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken?
 øverbye-2018-is-selectivism-preferable-to-universalism-in-welfare-policies.pdf
- ³⁰¹ Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger – Lovdata (§ 11-28 Forholdet til andre reduserte ytelser fra folketrygden - Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger – Lovdata)
- ³⁰² Regjeringen, En barndom for livet, 17.10.2023. En barndom for livet – regjeringen.no
- ³⁰³ Regjeringsoppnevnt ekspertgruppe, Ekspertgruppens anbefaling i lys av Statistisk sentralbyrå sine feilberegninger, 27.6.2024. ekspertgruppens-anbefaling-i-lys-av-statistisk-sentralbyra-sine-feilberegninger.pdf
- ³⁰⁴ Sara Prosser, Tidsskrift for boligforskningVol.3, Utg.2. Den tredje boligsektor: Hva det kan bli, og hvorfor vi trenger det | Tidsskrift for boligforskning
 Randi Narvestad, Eli Støa, Brita Fladvad Nielsen, Tidsskrift for boligforskning. 2022, 5.
 NTNU Open: På vei mot en sosialt bærekraftig tredje boligsektor: Medvirkning og sosial miks i to pilotprosjekter i Boligstiftelsen i Trondheim
- ³⁰⁵ NAV, Varig tilrettelagt arbeid – NAV.no
- ³⁰⁶ FriFagbevegelse, 9.8.2024. Ny forskning: Dette NAV-tiltaket gjør at færre blir uføre | FriFagbevegelse
- ³⁰⁷ Lånekassen, Inntektsavhengig stipend
- ³⁰⁸ Vilbli.no, Individuell tilrettelegging | Videregående opplæring – vilbli.no
- ³⁰⁹ Nasjonal digital læringsarena. Dokumentasjonsplikt – Yrkesliv i helse- og oppvekstfag (HS-HSF vg1) – NDLA
- ³¹⁰ UDIR, PP-tjenesten (PPT) | udir.no
- ³¹¹ Landsforeningen for barnevernsbarn, Dokumentasjonsplikt – Barnevernsbarna
- ³¹² Nytt ungdomsprogram fra høsten: Skal få flere unge i arbeid - regjeringen.no
- ³¹³ Regjeringen, 6.5.2024. 10 nye forsøk i norske kommuner, – vi må tørre å tenke nytt – regjeringen.no
- ³¹⁴ NAV, Kvalifiseringsprogrammet – NAV.no
- ³¹⁵ Statsforvalteren.no, 21.1.2022. «Ungdomslønn» – en ny trygdeordning for unge i NAV? | Statsforvalteren i Rogaland (statsforvalteren.no)
- ³¹⁶ Gjennombrudd for ungdom som faller fra i vg skole! og prosjektrapport-fremtidens-skole-i-bedrift-sluttversjon-v2.pdf og Hæhre jubler over gladmeldingen fra Brenna: – Kan redde veldig mange | FriFagbevegelse
- ³¹⁷ SSB, Hver tredje unge mottaker av AAP har lavinntekt – SSB
- ³¹⁸ Rune Henning Johansen, VG, 25.2.2003. Meninger: Negativ skatt
- ³¹⁹ Lene Lehmann Moberg og Anniken Aldridge 27.02.2025 Utviklingen i legemeldt sykefravær. Året 2023
- ³²⁰ Lene Lehmann Moberg og Anniken Aldridge 27.02.2025 Utviklingen i legemeldt sykefravær. Året 2023
- ³²¹ NAV, Hvorfor er sykefraværet fortsatt høyt 3–4 år etter starten av pandemien? | Arbeid og velferd
- ³²² Kristin Alsos, Tariffavtalenes regulering av lønn under sykdom, FAFO-notat 2019:01. 10291.pdf
 LO, 14.10.2024. Minst en av tre har full lønn under sykdom i tariffavtalene | Landsorganisasjonen i Norge
 FriFagbevegelse, 26.11.2024. Disse yrkene kan ikke få kutt i sykelønna | FriFagbevegelse
- ³²³ NAV, Har uføretrygd og skal ta ut pensjon – NAV.no
- ³²⁴ Tale Arbeids- og inkluderingsminister, 18.11.2024. Ingen er bare det du ser - regjeringen.no og Rådet for psykisk helse, 9.12.2020. Unge som sliter, må få hjelp uten diagnose | Rådet for psykisk helse

- ³²⁵ NRK, 11.01.2022. På innsiden av NAV (1:4) – Historier fra virkeligheten – NRK Radio
- NRK, 25.02.2009. Må ta opp lån i kampen mot NAV – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet
- NRK, 9.11.2021. Vant etter åtte års kamp mot NAV – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet
- AAP-Aksjonen, 27.7.2020. Kjempet mot NAV i 19 år – saken løst etter mediefokus – AAP-AKSJONEN
- Nettavisen, 27.3.2022. NAV, Arbeidsliv | Vant kampen mot NAV – måtte ta regninga selv: Nå kan alt bli snudd på hodet
- ³²⁶ Øverby, Er selektivisme bedre enn universalisme velferdspolitikken?
- NAV, Menerstatning ved yrkesskade eller yrkessykdom – NAV.no
- ³²⁷ Legemiddelindustrien, 19.2.2021. Om tilgang til nye legemidler – Legemiddelindustrien
- Nye Metoder, 15.11.2023. Beslutningsforum for nye metoder og nasjonale beslutninger – Nye metoder
- ³²⁸ OsloMet, 12.12.2023. Ny forskning om sosialhjelp: Dette hadde stor betydning for mottakerne – OsloMet
- ³²⁹ NAV, Utbetaling på betalingskort - NAV.no
- ³³⁰ Lovdata, <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r12-00?from=NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A712-2>
- ³³¹ kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere-i-2023.pdf (imdi.no)
- ³³² Sekundærflytting blant flyktninger på sosialhjelp. Hvor flytter de til og fra? Tittel: Analysenotat 10/2024: Sekundærflytting blant flyktninger på sosialhjelp. Hvor flytter de fra og til? Eier/virksomhet: Analyse i Akershus, Buskerud og Østfold kommunalt oppgavefelleskap Forfatter: André Hansen og Cathrine Bergjordet 16.04.2024 Analyse og statistikk for Akershus, Buskerud og Østfold – Akershus fylkeskommune (afk.no)
- ³³³ Kristiansand kommune, 26.08.2024. Kristiansand kommune – Funn fra forskning og Nordic Journal of Social Research Volume 14, Issue 1 May 2023.
- Economic composition and income volatility of Norwegian low-income families – a mixed method study of its implications
- ³³⁴ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf
- ³³⁵ Kahneman, Daniel. *Tenke, fort og langsomt*, 2012. Oslo: Pax forlag
- ³³⁶ Valeria Sabater, Utforsk Sinnet, 18.10.2022. Tapsaversjon: Det verste marerittet for hjernen din – Utforsk Sinnet
- ³³⁷ Forskning.no, 19.8.2017. Frykt for å miste NAV-støtte gjør arbeidsledige passive
- ³³⁸ Anandi Mani, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Jiaying Zhao, Poverty impedes cognitive function - Princeton University
- ³³⁹ American Economic Review, vol. 106, no. 2, February 2016
- Poverty and Economic Decision-Making: Evidence from Changes in Financial Resources at Payday - American Economic Association
- ³⁴⁰ FriFagbevegelse, 29.11.2023. Unge er redde for å bli pensjonstapere: – Det har blitt en vits at vi kommer til å jobbe til vi dør | FriFagbevegelse
- ³⁴¹ Områdesatsningen Oslo Økonomiske insentiver som fremmer arbeid.pdf
- ³⁴² NAV, «Jeg er ikke her for å stanse penger» NAV-veilederes bruk av sanksjonsregelverket for dagpenger | Arbeid og velferd

- ³⁴³ Forskning.no, 19.10.2017. På NAV-kontoret sitter det både regelryttere og «snille» saksbehandlere
Forskning.no, 28.6.2020. Unge sosialhjelpsmottakere: Aktivitetsplikt er ok, men pengetrekk kan føles urettferdig
Silje Bringsrud Fekjær, Erik Børve Rasmussen, Lars Inge Terum, Aftenposten, 2.3.2022. Hva kan vi kreve av de syke?
- Heidi Moen Gjersøe, KAI-kronikken, OsloMet, 10.3.2022. NAV og tillitsreformen - OsloMet
- ³⁴⁴ NAV, NAV-rapport 3-23 Fremtidens møteplasser i NAV.pdf
- ³⁴⁵ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023: Stor etterspørsel etter arbeidskraft, global usikkerhet og risiko for økte inntektsforskjeller - NAV.no
- ³⁴⁶ Kode24, 18.4.2024. Sånn skal NAV bli ledende på AI: – Vil ikke ta jobbene fra ansatte - Kode24
- ³⁴⁷ Erik Brynjulfsson og Andrew McAfee, Machine, Platform, Crowd: Harnessing Our Digital Future, Norton, 2017.
- ³⁴⁸ 8. mars: Derfor fungerer KI dårligere på kvinner og Vibeke Blaker Strand, Utredning skrevet på oppdrag fra Likestillings- og diskrimineringsombudet Levert 21. mars 2024 Algoritmer, kunstig intelligens og diskriminering En analyse av likestillings- og diskrimineringslovens muligheter og begrensninger, Algoritmer, kunstig intelligens og diskriminering : En analyse av likestillings- og diskrimineringslovens muligheter og begrensninger
- ³⁴⁹ 8. mars:– KI kan føre til et tilbakeslag for kvinnekampen
- ³⁵⁰ NRK, 20.05.2021. Ekko – Ekko i P2 – NRK Radio
- ³⁵¹ Landet som ble for rikt, Oljefondet | Oljefondet: Bech Holte kritisk i Narvik
- ³⁵² Oslo kommune, Hva er Områdesatsingene i Oslo? – Områdesatsingene i Oslo – Oslo kommune
- ³⁵³ Oslo kommune, Områdesatsningen Oslo Økonomiske insentiver som fremmer arbeid.pdf
- ³⁵⁴ Ann-Helén Bay, Georg Espolin Johnson og Axel West Pedersen, Borgerlønninspirerte forsøk i fire moderne velferdsstater En litteraturstudie, Nova notat nr 4/24
- ³⁵⁵ OsloMet, 30.10.2024. Borgarlønnstiltak var like (in)effektive som dei tradisjonelle tiltaka for å få folk i arbeid - OsloMet og Forskning.no, 15.10.2024. Borgerlønn versus aktiveringspolitikk: Hva kan Norge lære fra Finland og Nederland? Og Telemark Arbeiderblad, 20.11.2020. Nyheter, Skien | Skien vil prøve ut borgerlønn
- ³⁵⁶ Astrid Torbjørnsen, Inger Utne, and Borghild Løyland, ScandiNAVian Journal of Public Health Volume 52, Issue 8 Dec 2024 <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/14034948231209369> og Forskning.no, 27.12.2023. Ny forskning om sosialhjelp: Dette hadde stor betydning for mottakerne
- ³⁵⁷ Carine Øien-Ødegaard, Lars Johan Hauge, Kim Stene-Larsen, Solveig Tobie Glestad Christiansen, Espen Bjertness og Anne Reneflot, *BMC Public Health* volume 23, Article number: 1181 (2023)
Widening the knowledge of non-employment as a risk factor for suicide: a Norwegian register-based population study | BMC Public Health | Full Text
- ³⁵⁸ Mentalt Perspektiv, 18.12.2024. AAP: "Utmattelsessystemet" - Mentalt Perspektiv
- ³⁵⁹ FriFagbevegelse, 24.01.2024. NAV vil gi ungdom 240.000 kroner i «lønn» i året | FriFagbevegelse.no og Anne Hege Strand og Jørgen Svalund, FAFO-rapport, 2021:35. Velferdsordninger til unge | Fafo-rapport 2021:35
- ³⁶⁰ NAV, NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 9 Politiske trender og Ann-Helen Bay og Tale Hellevik, Tidsskrift for velferdsforskning Vol.25, Utg.1. Inntektssikring: Har venstre/høyre-dimensjonen betydning for velgerholdninger og politikktutforming? | Tidsskrift for velferdsforskning
- ³⁶¹ FriFagbevegelse, 13.10.2021. Vil ha full gjennomgang av NAV: – Det som skulle bli «én dør inn» har blitt en labyrint for mange | FriFagbevegelse, AAP-Aksjonen, 3.1.2024. AAP-undersøkelsen 2023 avdekker fortsatt stor svikt i NAV - AAP-AKSJONEN, ABC-Nyheter, 26.9.2024. Rødt vil splitte opp NAV i nytt program | ABC Nyheter, Aftenposten, 16.10.2013. Slik vil arbeidsminister Robert Eriksson endre NAV og Trønderdebatt, 3.1.20203.
Debatt, Politikk | En overmoden debatt: Legg ned NAV.

-
- ³⁶² Altinget, 25.4.2023. Selvkritisk NAV-sjef: – Regelverket er så komplisert at det går ut over rettssikkerheten - Altinget - Alt om politikk: altinget.no
- ³⁶³ NAV, NAV, Sykefravær | Kraftig økning i arbeidsavklaringspenger hos NAV: – Alarmerende tall
- ³⁶⁴ NAV, NAVs strategi – NAV.no
- ³⁶⁵ Silje Andresen og Maria G. Volckmar-Eeg, FAFO-notat 2013:13. NAVs profileringsverktøy og NAV-veiledernes behovsvurderinger | Fafo-notat 2023:13 og NAV, Digitale modeller som beslutningsstøtte – NAV.no
- ³⁶⁶ Skatteetaten, Digitalisering – et samarbeid om sammenhenger som burde vært der – Skatteetaten
- ³⁶⁷ NAV, NAVs strategi - NAV.no
- ³⁶⁸ Arild Aspøy, Stat & StyringVol.26, Utg.1. Ut og stjele ideer | Stat & Styring
- ³⁶⁹ Perspektivmeldingen: «Forebyggende innsats på tvers av sektorer er viktig for å redusere behovet for mer omfattende tjenester senere» Meld. St. 31 (2023–2024) s. 91.
- ³⁷⁰ Terum, Aftenposten, 8.9.2020.
- ³⁷¹ Terum, Aftenposten, 8.9.2020.
- ³⁷² Regjeringen, rapport desember 2024. En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier, Oppsummering-ekspertgruppens-anbefalinger-l.docx (live.com), Universitetet i Stavanger, 17.10.2023. Øk barnetrygden og innfør løpende barnehageopptak for å forhindre at fattigdom går i arv | Universitetet i Stavanger og mn24.no, 17.10.2023. Ekspertutvalg vil fjerne kontantstøtten og øke barnetrygden – mn24.no
- ³⁷³ Forsøkskommune – regjeringen.no
- ³⁷⁴ Ann-Helén Bay og Axel West Pedersen, KAI-kronikken, 20.02.2025. Lærdommer fra borgerlønnforsøk i moderne velferdsstater – OsloMet, og Universitetet i Stavanger, 30.7,2020. Synapse Lab | Universitetet i Stavanger
- ³⁷⁵ OsloMet, Arbeidsavklaringspenger en sammenstilling av....pdf (oslomet.no)
- ³⁷⁶ Bay og West Pedersen, KAI-kronikken, 20.02.2025. Lærdommer fra borgerlønnforsøk i moderne velferdsstater – OsloMet

Denne rapporten presenterer en ny modell for hvordan velferdssystemet kan bidra til at flere kommer i arbeid.

Målet er at det alltid skal lønne seg å jobbe – både økonomisk og sosialt – uten at mennesker havner i varig utenforskap.

Rapporten viser hvordan dagens system skaper utilsiktede barrierer, og skisserer konkrete løsninger for en mer rettferdig, effektiv og bærekraftig arbeidslinje. En reformert NAV-struktur kan bli en nøkkel til både personlig mestring og økt arbeidsdeltakelse.

