



21.04.2020

Oppgaveutvalget for flere i arbeid

Rapport om organisering,
prosess og anbefalinger



Fra arbeidsutvalget for «flere i arbeid»

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Arbeidsform	3
3. Kunnskapsgrunnlag og innsikter	5
3.1. Statistikk om utenforskap	5
3.2. Forskning om utenforskap og inkludering	6
3.3. Arbeidskraftsbehovet i regionen.....	7
3.4. Oversikter og erfaringer fra virkemidler og tiltak.....	8
3.5. Lærdommer fra Hjørring	9
3.6. Fokusgrupper og individuelle intervju	11
3.7. Statlige føringer og utredninger	12
4. Oppgaveutvalgets møter	13
4.1. Oppstartsmøte 27. juni.....	13
4.2. Work-shop om utfordringer og forbedringer 14. november	13
4.3. Work-shop om ideutvikling 10. februar	14
4.4. Orienteringsmøte om status 16. april.....	14
5. Hovedsatsinger.....	15
5.1. Fra utdanning til arbeid.....	15
5.1.1. Utfordringer med utdanningsvalg og frafall videregående utdanning.....	15
5.1.2. Konsept 1: «Hva vil jeg bli - dagene».....	15
5.1.3. Konsept 2: Samarbeid om videregående utdanning.....	16
5.1.4. Anbefalinger.....	16
5.2. Fra passiv stønad til arbeid.....	18
5.2.1. Utfordringer med manglende koordinering og diagnosefokus.....	18
5.2.2. Konsept 3: Jobbhuset U30 – en dør inn	18
5.2.3. Anbefalinger.....	19
5.3. Bli jobbklar på jobben.....	21
5.3.1. Utfordringer med arbeidsrettet opplæring og aktuelle stillinger	21
5.3.2. Konsept 4: Ledelse – differensiering – opplæring	21
5.3.3. Anbefalinger.....	22
6. Dagens utfordringer krever systemendringer	24
6.1. Mangel på helhetlig tilnærming	24
6.2. Kostnadsmodeller og mangel på samfunnsøkonomisk tilnærming.....	24
6.3. Systemendringer nasjonalt – muligheter for å være forsøkskommune	25
6.4. Systemendringer lokalt og regionalt	25
Vedlegg	26

1. Innledning

Oppgaveutvalget «flere i arbeid» oppstod på bakgrunn av følgende bystyrevedtak den 18. desember 2018:

Det settes ned et oppgaveutvalg i henhold til KommuneLOvens §10, nr.5 for å komme med forslag til hvordan Nye Kristiansand kan jobbe bedre med å få folk i arbeid. Dette gjelder både innvandrere og innbyggere som er født i Norge.

Utvalget må kartlegge og vurdere dagens organisering og oppgavefordeling, både i kommunen og hos andre aktører slik som vekstbedrifter, arbeidsmarkedsbedrifter, frivillige organisasjoner og den statlige delen av NAV.

Utvalget skal med basis i kartleggingen gi en vurdering av dagens organisering og arbeidsform, og fremme forslag til forbedret modell og organisering. Utvalget skal i hovedsak basere seg på dagens rammer for ressursbruk på området. Utvalget bør også basere sitt forslag på dagens oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, men står fritt til å komme med forslag til prøveprosjekter eller annet som utfordrer dagens rammer.

Utvalget bør avholde et begrenset antall innspillkonferanser i løpet av 2019. Utvalget skal fremlegge sin innstilling tidlig i 2020. Formannskapet nedsetter utvalget og vedtar mandat i januar 2019.

Utvalget skal settes sammen med ressurspersoner fra næringslivet, kommunaladministrasjon, arbeidsmarkeds- og vekstbedrifter, frivillige organisasjoner, kunnskaps/forskningsmiljøer med videre. I utvelgelsen av medlemmer skal det også tas inn ressurspersoner fra Søgne og Songdalen.

Det avsettes én million kroner i Kristiansand kommunes budsjett for å sikre utvalget nødvendige ressurser til sekretariat, utredninger og mulig møtegodtgjørelse

Ifølge bystyret skulle oppgaveutvalget oppnevnes i henhold til kommunelovens §10, nr. 5. Men i ny kommunelov som trådte i kraft i 2019 var denne særlige bestemmelsen endret. Derfor måtte det gjøres ny vurdering av utvalgets oppnevning og rolle. Formannskapet behandlet oppgaveutvalgets mandat 8.mai 2019. De vedtok da at oppgaveutvalget skulle ha rolle som administrativt utredningsutvalg¹, og rapportere til rådmannen. Samtidig skulle utvalget fortsatt ha en bred representasjon av ulike ressurspersoner, samt ha en involverende arbeidsform.

Oppgaveutvalget hadde oppstartsmøte 27. juni 2019, og har jobbet med oppdraget til og med mars 2020. Arbeidet skulle vært slutført i april, men på grunn av restriksjoner som korona-epidemien har medført, har det blitt umulig å slutføre med den involveringen som var planlagt. Opprinnelig plan var at oppgaveutvalget skulle jobbe med anbefalingene på sitt siste møte 16.april. I stedet fikk de presentert denne rapporten, samt dokumentasjon og illustrasjoner av prosessen som er utarbeidet av PwC (se vedlegg 1), med muligheter for å kommentere innholdet på begge. Rapporten blir deretter oversendt kommunedirektøren med anbefaling om at den fremlegges som orienteringssak for politisk ledelse.

¹ Link til formannskapets møte 8.mai:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/16611471?agendaItemId=15009875>

2. Arbeidsform

Oppgaveutvalget

Oppgaveutvalget har bestått av følgende medlemmer:

Medlemmer	Roller
1. Stein Hannevik (utvalgsleder)	Styreleder Sparebanken Sør, styreleder Varodd AS, diverse styrer
2. Roar Osmundsen (AU)	Næringspolitisk rådgiver, Næringsforeningen i Kristiansandsregionen
3. Adriana Ruiz (AU)	Teamleder og rådgiver Sørlandets Kunstmuseum
4. Miple Helmersen (AU)	Dr Med, seniorforsker NORCE
5. Heidy Døsvik /Arild Vangstad (AU)	Leder NAV lokal, Kristiansand kommune
6. Gunhild Tobiassen (AU)	Prosjektutvikler i Kirkens Bymisjon, Kristiansand
7. Tor Sommerseth (AU)	Rådgiver, Business Region Kristiansand
8. Renate Hægeland (AU)	Formannskapet, Kristiansand kommune
9. Martin Benestad Vestergaard (AU)	NAV stat, fylkesledd Agder
10. Jan Erik Narvesen	HR-direktør Hennig-Olsen Is
11. Otto W Eriksen	Selvstendig næringsdrivende Songdalen
12. Ole Falck Hansen	Daglig leder Beckmann AS
13. Frank Solås	Driftsdirektør Norsk Stål
14. Monica Grimstad	Daglig leder Avigo Lillesand
15. Peter Klemsdal	Adm direktør Sørlandets Kompetansefond
16. Tone Olsen Nor	Daglig leder Hopeful
17. Henriette Nilsen	Student UiA
18. Inam Albadawi	Student UiA
19. Omar Sadiq	Interkommunal rådgiver, Daglig leder Prosjekt Plattform
20. Hilde Høyenes	Ass fylkesdirektør, NAV Agder
21. Ann Camilla Schulze-Krogh	Avdelingsleder bærekraft, Agder fylkeskommune
22. Wenche Dehli	Direktør samfunn og innovasjon, Kristiansand kommune
23. Terje Fjellvang	Økonomidirektør Kristiansand kommune, styremedlem Varodd
24. Gaute Lien (Kenneth Mørch)	LO Kristiansand
25. Hege Gabrielsen (sekretariat)	PwC, partner
26. Anne Aunevik (administrativ leder)	Rådgiver samfunn og innovasjon, Kristiansand kommune
27. Rannveig Tobiassen	PwC, Design Thinking
28. Kristine Nøstdahl	PwC, analyseteamet

Utvalget har vært ledet av Stein Hannevik. Medlemmene har blitt tilbudt godtgjøring etter egen sats, men mange har fått deltakelsen dekket av egen arbeidsgiver. Konsulenter (NORCE og PwC) har hatt egne avtaler. Oppgaveutvalgets møter har vært brukt til idemyldring, erfaringsdeling og innsikt, samt utsjekk og forankring. Oppgaveutvalget har hatt 4 møter, se mer i pkt. 4.

Arbeidsutvalg

For å sikre en rasjonell arbeidsform, har 9 av utvalgets medlemmer vært en del av et arbeidsutvalg (merket gult i skjema over). Arbeidsutvalget har bidratt til framdrift, forankring og gode prosesser. De har vært med i planlegging av møtene i

oppgaveutvalget og har vært sentrale i utarbeidelse av anbefalinger. De har hatt 10 møter og har vært på studietur til Hjørring.

Sekretariat

I oppgaveutvalgets oppstartsfasen var det PwC som var sekretariat og hadde mye av det administrative ansvaret. I løpet av sommeren ble administrativt ansvar overtatt av Kristiansand kommune. PwC fikk etter dette særlig ansvar for prosessledelse. Underveis har utvalgets leder, leder PwC og administrativt ansvarlig fra kommunen hatt ansvar for å sikre løpende framdrift.

Analyseteam

Det ble tidlig klart at det var behov for å sammenfatte eksisterende statistikk. Derfor ble det oppnevnt et eget analyseteam som utarbeidet et samlet kunnskapsgrunnlag for oppgaveutvalget i november (vedlegg 2). De har siden bidratt med innlegg og utdypende faktagrunnlag både i oppgaveutvalget, arbeidsutvalget og for politiske utvalg.

Analyseteamet har bestått av følgende personer:

Navn	Organisasjon
Arild Vangstad (leder)	NAV Kristiansand
Håvard Jakobsen	NAV Agder
Håvard Skattum, Eirik Abildsnes, Anne Aunevik	Kristiansand kommune
Inger Johanne Danielsen	Agder fylkeskommune
Migle Helmersen	NORCE
Kristine Nøstdahl	PwC

Bruk av Design Thinking metodikk

Arbeidsformen har basert seg på en spesialtilpasset variant «Design thinking» som en gjennomgående metode i arbeidet. Design Thinking stimulerer til å se utfordringer på en ny måte, tenke nytt og prøve seg frem til nye løsninger. Visualisering står sentralt. Metoden forutsetter at det brukes relativt mye tid og ressurser i tidlig fase for å få best mulig innsikt i utfordringene slik det oppleves fra brukernes ståsted.

Kristiansand kommune ønsket å lære metoden, og oppnevnte et "Design Thinking team" som har fått opplæring og veiledning fra PwC. De har hatt ansvar for å gjennomføre intervjuer og være prosessleder under møter, samt teste ut maler for å beskrive innsikter og forslag til løsninger.

Teamet har bestått av:

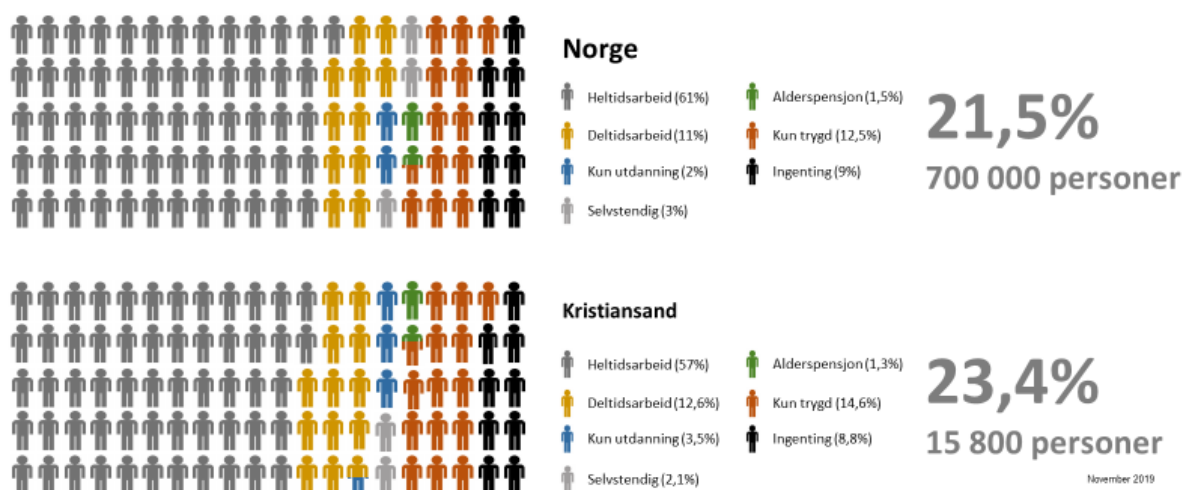
Navn	Tjenesteområde
Inger Sofie van der Pelt, Hilde Hamborg, Thorvald Riise Stusvik	NAV Kristiansand
Bente Hansson, Petter Stranger	Oppvekst
Hallvard Auestad, Raimond Oseland, Hanne Kro Nyborg	Demokratiordninger
Ada Elise Nygård	Organisasjon
Tor Sommerseth, Anne Aunevik, Stine Busborg Sagen, Kristine Minafo	Samfunn og innovasjon
Rannveig Tobiassen, Magnus Drogseth Erichsen	PwC

3. Kunnskapsgrunnlag og innsikter

3.1. Statistikk om utenforskap

Analyseteamet sammenfattet statistikk fra sine databaser i en felles presentasjon (se vedlegg 2). Norge har en stor andel utenfor arbeid sammenlignet med andre land. I tillegg har Kristiansand flere utenfor arbeidslivet enn landssnittet, og sammenlignbare storbyer.

Hvordan ser utenforskapet ut i Kristiansand?



Kristiansand skiller seg ut både fra landssnittet og særlig fra andre storbyer når det gjelder:

- Svært stor andel på arbeidsavklaringspenger
- Svært høy og voksende andel unge uføre og sosialhjelp
- Relativt store kjønnsforskjeller når det gjelder helse relaterte ytelser, men høy overvekt av kvinner

Analyseteamet gjorde en samfunnsøkonomisk vurdering av hvilke grupper som det kan være særlig effektivt å ha fokus på, og pekte på følgende:

- Unge uten arbeid og skolegang som er i et tidlig stadium av livet, og som har behov for å oppleve mestring og at det er behov for dem
- Personer med nedsatt arbeidsevne, som har både arbeidskapasitet og kompetanse som samfunnet trenger
- Langtidsledige som av ulike årsaker strever med å komme i ordinært arbeid, men i mange tilfeller er arbeidsklare
- Personer med flyktningbakgrunn og annen innvandrerbakgrunn som har arbeidsevne og arbeidslyst, men ikke blir tilstrekkelig integrert i arbeid
- Foreldre med lavinntekt som står utenfor arbeidslivet i lengre tid. Denne gruppen er spesielt sårbar og man ser at utenforskapet ofte går i arv til neste generasjon

3.2. Forskning om utenforskap og inkludering

NORCE v/Migle Helmersen har utarbeidet to notater som sammenfatter forskning om utenforskap (vedlegg 3 og 4), og her er utdrag fra disse notatene:

Utviklingstrender: Trender vi ser innen teknologi, demografi, innvandring, globalisering, arbeidsliv og frafall fra videregående opplæring er en viktig medvirkende årsak til utenforskap.

Prekariatet - en ny samfunnsklasse under utvikling: Andelen folk som jobber, men ikke har fast jobb, vokser i hele den vestlige verden. Prekariatet - en raskt voksende samfunnsgruppe av lavtlønnede, vikarer og deltidsansatte.

Polarisering av arbeidslivet: Det foregår en polarisering i arbeidslivet, der enkelte grupper får bedre arbeidsmiljø, økt kontroll over arbeidet og varierte arbeidsoppgaver.

Kvalifikasjonsinflasjon: I fremtiden forventes det å bli mindre behov for manuelt arbeid, og større behov for kognitive ferdigheter. Mindre behov for ufaglært arbeidskraft

Diagnostisering vs. inkludering: Diagnoser «garanterer» for inntekten, men ikke arbeidsdeltakelse. Det er en bred enighet om at arbeidslivet er den største læringsarena. Utenforskap henger tett sammen med arbeidsdeltakelse. Men utenforskapsdebattene har hittil handlet for mye om helse. Forskning antyder at unge som har vanskeligheter med å komme seg i utdanning eller jobb blir skjøvet inn i helserelatert løp i NAV-systemet fremfor å skaffe seg den kompetansen de trenger for å komme i arbeid.

Årsak til utenforskap: Det er flere faktorer som bidrar til eller forsterker utenforskap. Det er også slik at årsaker til og konsekvenser av utenforskap i mange tilfeller er det samme. For eksempel er det ofte flere av følgende faktorer tilstede: psykisk helse, rus, fattigdom, integreringsutfordringer, utdanning, sykefravær, mobbing, lavinntekt.

Ungdom i NEET-gruppa (Not in Employment, Education or Training). I 2016 var 9 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15-29 år (86 000 personer), som verken var i arbeid, utdanning eller opplæring (NOU 2019:2). Selv om Norge har en lavere andel unge i gruppen NEET enn gjennomsnittet i OECD, står de som er utenfor lenger fra arbeidsmarkedet i Norge enn gjennomsnittet i OECD.

Innvandrerstatus. Mange av de store innvandrergroppene har sysselsetningsandeler som er halvparten, eller langt mindre, av det nasjonale gjennomsnittstall. For noen landgrupper er den kvinnelige sysselsetningen under 30 prosent. Det er vanskelig å finne effektive tiltak for å integrere lavt utdannede arbeidstakere fra ikke-vestlige land i de nordiske arbeidsmarkedene. Som følge av lav sysselsetting, er husholdningsinntektene lavere og risikoen for vedvarende lavinntekt er større i innvandrerbefolkningen enn i den øvrige befolkningen.

Om virkning av tiltak for personer med *nedsatt arbeidsevne*:

- Både lønnstilskudd og ordinær utdanning ser ut til å ha positive virkninger for sysselsettingen
- Tiltak med oppfølging (Supported Employment) viser positive resultater. Særlige positive virkninger finner man av IPS (Individuell Støtte og Plassering)-modellen for personer med psykiske helseproblemer

- Tiltak som kombinerer medisinsk og arbeidsrettet oppfølging på arbeidsplassen, er mest effektive for å fremme sysselsetting
- Det finnes ikke effektanalyser av arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt funksjonsevne
- Tilpasninger av arbeidsplassen/situasjonen virker positivt, men dette tiltaket når ikke fram til mange (perioden 1-12 måneder er «under» arbeidsmiljøloven)

Om virkning av tiltak for ordinære arbeidssøkere:

- Lønnstilskudd og andre tiltak i det ordinære arbeidslivet virker best
- Utdanning har positive virkninger på sikt, men kan ha sterk innlåsingeffekt mens tiltaket pågår
- Formidlingstiltak har positive virkninger
- Både trussel- og innlåsingeffekter kan være sterke.
- Særlige sysselsettingstiltak i offentlig sektor (ekstraordinære arbeidsplasser) og tiltak i skjermet sektor har svake eller negative virkninger for sannsynlighet for å bli sysselsatt på ordinære vilkår
- Subsidiert arbeid i privat sektor har best virkning

3.3. Arbeidskraftsbehovet i regionen

Arbeidsutvalget har utarbeidet en samlet oversikt over ulike kartlegginger av etterspørsel etter arbeidskraft regionalt arbeidsliv (se vedlegg 5). Hovedkildene var NHO's Konjunkturbarometer² og Bedriftsundersøkelsen til NAV³. I bedriftsundersøkelsen fra 2019 oppgav 12% av bedriftene at de forventet økt sysselsetting i 2020. De fleste (79%) sa behovet for ny arbeidskraft med fagutdanning, mens bare 21% var yrker som krever høyere utdanning.

I NHO's konjunkturbarometer oppgir hele 61% av medlemsbedriftene at de i noen eller stor grad har et udekket kompetansebehov, hvorav 10 % oppgir i stor grad. Uavhengig av bedriftsstørrelse oppgir rundt 60% å ha behov for kompetanse på videregående nivå (yrkesfaglige programmer), og om lag halvparten å ha behov for fagskoleutdannede.

Halvparten av NHO's bedrifter oppgir å være lærebedrifter, men andelen innenfor landsforeningene varierer. Likevel oppgir 40 % av bedriftene at de ikke tar inn lærlinger, til tross for behov. Årsaker er at tidligere lærlinger har hatt høyt fravær, dårlig praktiske ferdigheter, og dårlige sosiale ferdigheter. En fjerdedel av lærebedriftene oppgir at de ikke fikk tak i de lærlingene de hadde behov for.

En tilleggsutfordring for personer utenfor arbeidslivet er høy grad av intern rekruttering. En undersøkelse blant ledere i offentlig og privat sektor på Sørlandet viste at 75 % av stillingene blir ansatt via private nettverk. Særlig mindre bedrifter har liten grad av offentlig utlysning. Dette gir antagelig sterkere utslag i Agder som har relativt mange små og mellomstore bedrifter.

²² NHO's konjunkturbarometer 2019: <https://www.nho.no/regionkontor/nho-agder/artikkelarkiv/hver-fjerde-agder-bedrift-trenger-mer-yrkesfagskompetanse/>

³ Bedriftsundersøkelse NAV 2019: <https://www.nav.no/no/lokalt/agder/statistikk-og-presse/nyheter/bedriftsundersokelsen-2019>

3.4. Oversikter og erfaringer fra virkemidler og tiltak

3.4.1. Virkemidler i NAV

Arbeidsutvalget har fått en samlet oversikt over tiltak NAV disponerer for å få flere i arbeid, samt i hvor stor grad disse lykkes og hva de koster (se vedlegg 6). Følgende ble særlig lagt merke til:

- Noen av de mest effektive tiltakene er også de mest kostbare. Det blir dilemma når det gjelder prioriteringer.
- Kostnader ved de ulike tiltakene relatert til hvilken effekt de har, bør i større grad sammenlignes med at alternativet for noen vil være uføretrygd/sosialhjelp.
- Tiltakene bør ikke settes opp mot hverandre. Ofte vil flere tiltak være aktuelle for den samme personen.
- Agder/Kristiansand har forbedringspotensial når det gjelder å tilpasse/vri sine tilbud mer mot regionale behov. NAV er avhengig av tett kontakt med arbeidsgivere i regionen for å sikre god tilpasning.
- Konkurransetsetting av tjenester fra virkemiddelaktører forutsetter gode kravspesifikasjoner. Det er geografiske variasjoner i hvordan de ulike tiltakene ser ut til å få flere i arbeid. Lange avtaler kan gjøre samarbeid med bedrifter mer forutsigbart, men kan samtidig gjøre det mindre fleksibelt.

3.4.2. Arbeidsmarkedsbedrifter

Arbeidsmarkedsbedriftene drives med offentlig støtte og ansetter personer som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet med tanke på å skaffe dem trening og kompetanse. Arbeidsmarkedsbedriftene jobber etter prinsipper for skreddersøm og tett oppfølging av jobbsøkere, og har jobbfokus fra første dag. Representanter fra arbeidsmarkedsbedrifter har bidratt med innspill i oppgaveutvalget, blant annet gjennom et fokusgruppeintervju (se pkt. 3.6.). Her ble særlig følgende tema løftet fram:

- *Ungdom som faller utenfor utdanning og arbeid:* Særlig bekymringsfullt at så mange unge ikke fullfører utdanning og sitter hjemme. Det ser ut som flere av dem utdanner seg i fag som ikke gir klare retning mot et yrke, og derfor kan slite med å finne sin vei inn i arbeidslivet.
- *Behov for bedre koordinering og samarbeid:* Savner bedre samarbeid mellom ulike aktører og tjenester, eksempelvis tettere samarbeid mellom næringslivet og skole, og tettere samarbeid med fastleger, samt rolleavklaring med NAV. Det er behov for en bedre koordinering i en strategisk fremtidsrettet plan.
- *Arbeidsgiveres muligheter for å ta inn arbeidstakere med tilretteleggingsbehov:* Bra at arbeidsgiverne ofte er positive til å ta inn kandidater. Lønnskudd for arbeidsgiver er ikke det viktigste for inkludering, men at arbeidstaker gir verdiskapning til arbeidsplassen over tid. Savner stillinger som ikke har så høye kompetansekrav og gir mer fleksibilitet til å kunne kombinere stønad og jobb.

3.4.3. Innspill fra noen kommunale tiltak

Følgende kommunale tiltak og prosjekt har gitt innspill til oppgaveutvalget:

- *Nye mønster – trygg oppvekst (prosjekt for utprøving familiekoordinatorer for lavinntektsfamilier):* De erfarer at fragmenterte tjenester stor utfordring, og at det behov for et raskere og smidigere system som ikke slipper folk i overganger. Tiltakskjeder må bygges på en måte som gjør at folk får benyttet sitt potensiale. Nå opplever mange at de prøves ut i en rekke tiltak uten å lykkes. Viktig med tillitsbasert relasjon til koordinator/veileder som man stoler på. «Hva er viktig for deg» - bør være en systematisk måte å spørre på. Det bør være mulig å kunne være i en jobb 100% selv om man bare yter 50%. Når arbeidssøkere følges opp er det er

viktig at man måler om de faktisk er nærmere arbeid, og ikke bare tiltaksendring og frister.

- *IPS (prosjekt for individuell jobbstøtte for ungdom med psykiske problemer)*: De erfarer viktigheten av individuell tilnærming, at det må være en «los» som bistår med å koordinere ulike tilbud og instanser og det ikke er tidsavgrenset. Man må jobbe med motivasjon, utforske drømmer sammen med ungdommene, og sammen med dem finne ut hva som er realistiske mål.
- *Jegersberg (rehabiliteringstilbud for tidligere rusmisbrukere)*: Erfarer at følgende elementer er virkningsfulle: oppfølging mentor med egen ruserfaring, nok tid, fellesskap med andre som har lignende erfaringer, samt praktisk arbeid og ansvar som gir mestring og mening.

3.4.4 Frivillig og ideell sektor

Frivillig sektor representerer en mulighet for arbeidstrening, aktivitet og mestring gjennom deltakelse i frivillig arbeid. Det er en sentral arena for nettverksbygging og sosial trening. Flere frivillige organisasjoner tilbyr tilpassede arbeidsarenaer med stor variasjon av arbeidsoppgaver, som åpne plasser eller som tiltaksleverandør for NAV. Det er også eksempler at ideelle organisasjoner etablerer bedrifter eller virksomheter i form av sosialt entreprenørskap for å tilby ordinære arbeidsplasser for mennesker som har vanskelig for å komme inn i arbeidsmarkedet. Flere representanter fra ulike deler av frivillig og ideell sektor har vært med i oppgaveutvalget. De har gitt mange gode eksempler på dedikasjon, fleksibilitet og kreativitet for å bistå personer med å komme i utdanning og arbeid, og ønsker et større samarbeid med kommunen og andre aktører om dette.

I tillegg har det vært eget møte med Røde Kors Kristiansand, og de har også sendt skriftlig innspill. De framhever positive erfaringer med å bruke frivillige i språktrening for innvandrerkvinner, og viktigheten av å få praktisert norsk (se vedlegg 7). De peker på de mulighetene som ligger i samarbeid med frivillige om både språktrening, nettverksbygging og jobbsøking. De understreker også betydningen av at språktrening bør foregå på arbeidsplassene.

3.5. Lærdommer fra Hjørring

Arbeidsutvalget var på studietur til Hjørring i september 2019 for å lære om den såkalte «Hjørring-modellen», og deres investeringsstrategi⁴. Her er eksempler på noen sentrale elementer:

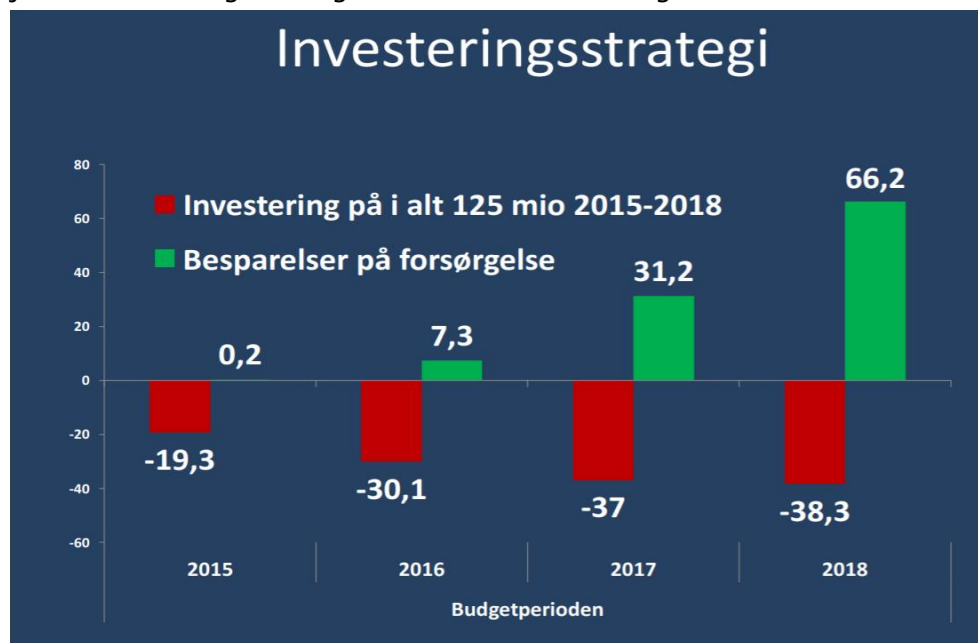
Ansvar for totalkostnad

Danske og norske kommuner har ulike rammebetingelser og ulik sysselsettingspolitikk, ved at danske kommunene har økonomisk ansvar for mange flere ytelser enn i Norge. Det totale kostnadsbildet blir mer synlig når kommunen får hele ansvaret. Sammenheng mellom utfordringene, tiltak og økonomiske og sosiale konsekvenser blir tydeligere.

⁴ Utdypende informasjon finnes i følgende vedlegg: Hjørrings prosjektbeskrivelse av Hjørringmodellen (vedlegg 8), presentasjon fra studiebesøket i formannskapet 27. november 2019 (vedlegg 9)

Investeringsstrategi med omprioriteringer basert på tverrpolitisk enighet

I Hjørring var det for noen år siden mange innbyggere som mottok stønad. De høye utbetalinger skapte krisestemning og utgjorde en stor utgiftspost på kommunens budsjett. Dette ble en viktig drivkraft for at den politiske ledelsen ble enige om en tverrpolitisk satsing for å få folk over fra stønad til arbeid. For å frigjøre midler utarbeidet de en såkalt investeringsstrategi. Ved å investere midler i virkningsfulle tiltak på kort sikt, sparte de midler til utbetaling av stønader på lengre sikt. Dermed fikk de testet at det kan være samfunnsøkonomisk å investere i effektive tiltak for å få flere i jobb. Investeringsstrategien er illustrert som følger:



Hjørrings investeringsstrategi forutsatte en omfattende politisk omprioritering, blant annet ble flere skoler nedlagt for å finansiere satsingen. De vektla at dette krever stort politisk mot og vilje, tydelige mål og en gjennomgående satsing. Dette gjennomsyret holdninger hos både ledere og ansatte helt ut til det ytterste ledd.

Investeringsstrategien forutsatte en tverrpolitisk enighet som kunne vare gjennom flere valgperioder og eventuelle politiske skifter. De startet derfor arbeidet med en felles visjon og retning på arbeidet som alle partier sluttet seg til.

Lokal sysselsettingspolitikk – fyller regionalt behov for arbeidskraft

I Hjørring var de lokale myndighetene bekymret for lekkasje av arbeidskraft, og særlig for at ungdom skulle reise til andre regioner for å få arbeid, samtidig som lokalt næringsliv manglet arbeidskraft. Dermed utviklet de en lokal sysselsettingspolitikk, med regional utvikling som sentral drivkraft.

For å få flere i arbeid, tok Hjørring derfor utgangspunkt i hva lokalt næringsliv etterspurte av arbeidskraft og kompetanse. De jobbet målrettet for å fyller kompetansegapet, og brukte det som utgangspunkt for sin «Business case». Deres måltall som avspeilet næringslivets behov. Denne tilnærmingen forutsatte tett samarbeid med lokale bedrifter, blant annet ved å tilrettelegge for at all opplæring skulle skje på den aktuelle arbeidsplassen. Denne tilnærmingen gjorde også noe med holdningen til de arbeidssøkende, de ble møtt av systemet som potensiell arbeidskraft mer enn en stønadsmottaker.

Jobbsenter

I Hjørring skilte de fysisk og organisatorisk mellom kontor for stønadshåndtering som var lokalisert i Rådhuset, og jobbsenteret som hadde annen lokalisering. De erfarte at den fysiske atskillelsen gjorde noe med både arbeidssøkere og de ansatte. Mens søknad om ytelse ofte krever at man må belyse grunner til at man ikke kan jobbe, og dialogen kan dermed få et rettighets- og diagnosefokus. På Jobbsenteret kunne det dermed være fullt fokus på motivasjon, arbeidsevne og hva som skal til for å bli jobbklar.

Holdninger hos ansatte

Hjørring mente de ansattes tro på at folk faktisk ønsket å jobbe, var en sentral suksessfaktor. De som jobbet tett med de arbeidssøkende skulle møte dem som potensiell arbeidskraft, og sikret tett oppfølging, samarbeid på tvers og individuell tilnærming slik at de kunne bli jobbklare innenfor sitt potensiale. De som ikke møtte arbeidssøkere med denne holdningen, kunne risikere å miste jobben.

Etter hvert som investeringsstrategien faktisk har lyktes i praksis, har det blitt færre jobbsøkere å følge opp. Det har ført til oppsigelser av ansatte i jobbsenteret. Dette forutsetter at de ansattes rettigheter ikke står like sterkt som de gjør i Norge.

Hjørring erfarte også at tiltakene som ble satt inn passet for alle grupper jobbsøkere, og at det ikke var hensiktsmessig med egne tilbud for noen grupper. Alle kunne møtes på samme måte.

Lærdom og suksesskriterier

Foreløpige resultat tyder på at Hjørring ser ut til å lykkes med sin investeringsstrategi. Noen av suksessfaktorene ser ut til å være:

- Ansvar for totalkostnadene for personer som ikke er i arbeid
- Behov i lokalt næringsliv som førende for opplæring og tilrettelegging
- Tverrpolitisk vilje til omprioriteringer
- Ledelse og organisering basert på felles mål i alle ledd
- Holdninger hos ansatte, og tilgjengelige ressurser
- En dør inn, skille mellom utbetalinger og jobbsenter

3.6. Fokusgrupper og individuelle intervju

Fokusgrupper med interessenter

Høsten 2019 ble det gjennomført tre fokusgrupper i regi av PwC. Fokusgruppene ble satt sammen av medlemmer fra oppgaveutvalget, samt noen flere. De ble gruppert som følger:

- Arbeidsgivere
- Arbeidsmarkedsbedrifter og NAV
- Brukerperspektiv

Følgende spørsmål ble diskutert

- Hva er de største utfordringene for de som står uten jobb?
- Hvorfor havner enkelte utenfor arbeidslivet?
- Hvilke hindringer/ barrierer opplever disse for å komme seg i jobb?
- Hvor i systemet svikter det? Hvordan oppleves det?
- Positive erfaringer: hva har dere sett som har fungert?
- Hva skal til for at man treffer individet på "riktig tidspunkt"?

Resultatene fra fokusgruppene er dokumentert i form av utsagn som representerer gjennomgående innspill fra informantene (se vedlegg 10).

Individuelle intervju

I desember og januar gjennomførte Design Thinking teamet ca. 20 individuelle intervju med personer som enten hadde egen erfaring med å være utenfor arbeidslivet over tid, eller personer som hadde erfaring med å få folk jobbklare. Informantene hadde erfaring både fra private bedrifter, virkemiddelapparatet og offentlige bedrifter. Felles for dem var at alle hadde erfart både hva som kan forsterke utenforskap, og hva som kan bidra til at folk faktisk kommer i jobb. Det sentrale spørsmålet var hva som kunne vært bedre for at flere kan bli jobbklar tidligere.

Notatene fra intervjuene ble gjenfortalt under en innsiktsworkshop og systematisert i en visuell oppsummering som gjengis i forkortet form i rapporten fra PwC (vedlegg 1).

3.7. Statlige føringer og utredninger

Sysselsettingsutvalget

Mye av det som er avdekket som lokale utfordringer, samsvarer med funnene gjort av det nasjonale sysselsettingsutvalget⁵. Utvalget ble igangsatt i 2018 for å analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid.

Sysselsettingsutvalget la fram sine forslag for økt sysselsetting 28. mars 2019: [NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting](#). Rapporten inneholder en beskrivelse og vurdering av utvikling i sysselsetting og bruk av ytelser, og en rekke forslag for å øke sysselsettingen og redusere langvarige eller passive stønadsforløp. Utvalget konkluderer med at det er et stort potensial for økt sysselsetting ved å legge til rette for at flere av de som mottar helserelaterte ytelser, kan være helt eller delvis i arbeid. For å øke sysselsettingen er det nødvendig med en bredt anlagt politikk som berører mange områder.

Sysselsettingsutvalgets arbeid er delt opp i to faser, der NOU 2019:7 var avslutningen på fase en. I fase to skal partene i arbeidslivet og fagekspertene fortsette drøftingen med utgangspunkt i forslagene fra ekspertgruppen.

Inkluderingsdugnaden

Inkluderingsdugnaden er benevnelsen på en nasjonal satsing lansert av regjeringen i januar 2018 6. i av et Den beskrives som et felles samfunnsoppdrag for å få flere i jobb. Det er vedtatt tre innsatsområder: redusert risiko ved å ansette, arbeid og psykisk helse og bedre muligheter til opplæring.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sysselsettingsutvalgets-ekspertgruppe-slik-kan-norge-fa-flere-i-jobb/id2638255/>

⁶ Mer om inkluderingsdugnaden her: <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/id2596993/>

Utredning om struktur og innhold i videregående utdanning

I januar ble «NOU 2019:25 Med rett til å mestre» sendt på høring. Denne utredningen handler om struktur og innhold i videregående opplæring. Utvalget foreslår flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv samfunnsdeltakelse. Utredningen er på høring med frist 1.juli 2020. Samtidig har kunnskapsdepartementet sendt «NOU 2019:134 Ny opplæringslov» på høring. Høringsuttalelsene vil være viktige innspill til en melding om videregående opplæring som regjeringen skal legge fram for Stortinget våren 2021.

4. Oppgaveutvalgets møter

4.1. Oppstartsmøte 27. juni

Oppgaveutvalget møttes for første gang 26. juni 2019. Hensikten med dette møtet var å få en felles forståelse av utvalgets mandat, bli kjent med hverandre og diskutere forventninger til arbeidet og hva den enkelte kunne bidra med. På møtet deltok tidligere ordfører Harald Furre, representanter fra NAV og NORCE som presenterte overordnede analyser av tall og forskning, samt Even som fortalte sin personlige erfaring med utenforskap.

Det som særlig gjorde inntrykk var historien til Even. Hans historie illustrerte hvor mange ulike forhold som kan få en ungdom til å falle utenfor utdanning og arbeidsliv, og viktig det er å «ha ei hånd å holde i», noen som kjenner deg og tror på deg. Jobbskolen var et positivt vendepunkt for Even, og er et tilbud som har vært nevnt av flere informanter som et sted man får individuell oppfølging og støtte til å komme videre. Evens historie engasjerte oppgaveutvalget på et følelsesmessig plan og gav nyttig innsikt i sårbarhet, utenforskap og hvordan et liv på utsiden oppleves.

4.2. Work-shop om utfordringer og forbedringer 14. november

I oppgaveutvalgets andre møte 14. november fikk medlemmene presentert kunnskapsgrunnlaget fra analyseteamet, innspill fra de tre fokusgruppene og inntrykk fra studieturen til Hjørring. I tillegg var det orienteringer om rehabiliteringstilbudet på Jegersberg gård (hvor dette møtet fant sted). Deretter var det gruppearbeid hvor gruppene gav råd om prioriterte forbedringer i videre arbeid. Følgende var gjennomgående tilbakemeldinger:

Koordinering og individuell tilrettelegging – «ei hånd å holde i helt fram til mål»

Det finnes mange gode tilbud, men det ser ut til være for dårlig koordinering mellom aktørene som har tilbudene. Mentor og veiledningsordninger er effektfulle. De kan sikre tett oppfølging og langsiktige relasjoner som igjen skaper tillit.

Mestringsorientert tilnærming

Dagens system ser ut til å fremme en helseorientert tilnærming, ved at man må ha en diagnose for å få rett til stønad. Det ligger få incentiver i rollen som stønadsmottaker, og for noen kan det faktisk ikke lønne seg å jobbe (gjelder særlig unge). Derfor viktig at særlig saksbehandler og fastleger møter jobbsøkere med holdninger og verdier som får fram styrker, drømmer og talenter, og realistiske framtidsmuligheter framfor diagnose.

Bli jobbklar på jobben

Mest mulig kvalifisering og opplæring bør skje på de aktuelle arbeidsplassene. Det gir reell arbeidserfaring, innsikt i egne ressurser og kan styrke motivasjon. Samtidig viktig at det gis kompetanse som regionen faktisk etterspør. Dette forutsetter god kjennskap til lokale bedrifter og deres behov for arbeidskraft framover.

For de fleste er det svært viktig at kompetanse og opplæring inngår i et formalisert utdanningsløp. Ungdom bør i størst mulig grad fullføre videregående opplæring, og unngå venting på læreplasser.

Samarbeid og endringer på systemnivå

Det ser ut til å være stort forbedringspotensial i bedre utnyttelse av ressurser om finnes i de ulike systemene. Pågående prosjekt bør sees i sammenheng med tilbud som allerede finnes. I videre arbeid kan det være viktigere å fokusere på systemutfordringer framfor spesielle målgrupper. Viktig at noen tenker helhet, og sikre overganger mellom tilbudene. Finansiering er en del av løsningen. Kanskje det bør være slik at finansiering følger bruker, og at beslutninger tas ett sted?

4.3. Work-shop om ideutvikling 10. februar

Oppgaveutvalgets tredje møte var en work-shop 10. februar 2020. Da orienterte Design Thinking teamet om resultat fra innsiktsarbeidet. Dette ble etterfulgt av gruppearbeid med vekt på ideutvikling. Gruppene jobbet med ideer innen følgende tema:

1. Fra utdanning til arbeid
2. Fra stønad til arbeid - systemet
3. Mottakersida – inkludering i arbeidslivet

Denne inndelingen ble også førende for det videre arbeidet som Design Thinking-teamet og arbeidsutvalget gjorde i etterkant. De ble delt i tre arbeidsgrupper som har utformet konsepter basert på ideene som kom fram. Konseptene står beskrevet under hovedsatsinger i pkt. 5. På grunn av koronaepidemien ble ikke konseptene testet med aktører og interessenter slik det opprinnelig var planlagt.

4.4. Orienteringsmøte om status 16. april

Det fjerde og siste møte i oppgaveutvalget ble avholdt som videomøte 16. april 2020. Der ble det gitt en orientering om status i arbeidet. Oppgaveutvalgets medlemmer gav positive tilbakemeldinger på både prosess, rapport og anbefalinger. Innspillene og kommentarer i møtet er oppsummert i følgende punkter:

- Fin framstilling. Var inspirerende! Lett å få flere med!
- Er imponert av rød tråd og presentasjon, kjenner det igjen.
- Er glad for arbeidsmetodikken. Når man ser hva som kommer fra ulike interessenter, da får man et annet bilde.
- Veldig fint at vi i fellesskap har lagt dette. Kanskje arbeidsformen bør brukes framover også?
- Viktig at administrativ og politisk ledelse får innsyn i dette på denne måten.
- Har tro på et forsøksprosjekt – særlig når så mange står sammen.
- Dette er komplekst. Prøv å hold dette enkelt i det kompliserte.
- Tilbakemeldinger fra næringslivet viktig videre.
- Ungdoms utdanningsvalg viktig tema framover

5. Hovedsatsinger

5.1. Fra utdanning til arbeid

5.1.1. Utfordringer med utdanningsvalg og frafall videregående utdanning

Det er særlig bekymringsfullt at Kristiansand er overrepresentert når det gjelder unge utenfor utdanning og arbeidsliv, både for ungdommene selv, og i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette har nær sammenheng med høyt frafall i videregående skole. 22,5 % som ikke gjennomfører videregående innen 5 år. Flere jenter enn gutter gjennomfører, ca 74 % gutter mot 82 % jenter. Hvis en elev faller fra videregående opplæring, har han eller hun⁷:

- 30 ganger større sjanse for uføretrygd
- 15 ganger større sjanse for å være sosialhjelpsmottaker
- 4,6 ganger større sjanse for å være på attføring
- 3,4 ganger større sjanse for å være på dagpenger
- 8 ganger større sjanse for å være på individstønad

Det er mange ulike faktorer som påvirker ungdoms utdanningsvalg, og det vurderes som sentral at ungdommene får tid og veiledning til å ta riktige valg for seg selv. Dersom elevene har større forståelse for hva studieretning og arbeidsplassen innebærer, samt har gjort et godt tilpasset valg ut fra egne ønsker og forutsetninger, vil de ha en større mulighet for å gjennomføre videregående skole. I dag finnes allerede en rekke tiltak for å gi ungdommer oversikt over muligheter og være i stand til å ta gode valg som det kan bygges videre på.

Frafall i videregående skole gjelder særlig yrkesfag. Samtidig etterspør mange regionale bedrifter arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning på videregående nivå. I mange fag er det et overskudd av læreplasser, mens innen andre fag er det mangel på læreplass. Bedriftene er opptatt av at videregående opplæring må dimensjoneres mer i samsvar med næringslivets behov, og ikke fylkets skolestruktur og elevenes førstevalg av studieretning.

Det er også flere utfordringer med manglende gjennomføring av påbegynt lærlingeløp (se vedlegg 5). Avsluttede lærekontrakter kan være innledningen til en inaktiv periode i en sårbar fase i livet.

5.1.2. Konsept 1: «Hva vil jeg bli - dagene»

Hensikten med konseptet er å finne ut om grunnskolen kan bli enda bedre i å veilede ungdom i finne ut hvilken videregående utdanning de bør velge. Konseptet er forslag om et tredagers opplegg på ungdomsskolene hvor det fokuseres på elevens individuelle ønsker og forutsetninger, åpner opp for muligheter, samt gir en realitetsorientering ift. arbeidsmarkedet og krav og praksis i ulike studieretninger og jobber. «Hva vil jeg bli - dagene» skal bære preg av fokus på egne ressurser, muligheter og bygge opp en selvtillit og trygghet. Målet er at den enkelte elev skal sitte igjen med en klar retning for videre vei, og en tro på at dette er gjennomførbart.

⁷ Fra: Falch T., Johannesen A.B. og Strøm B. *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Rapport Senter for økonomisk forskning AS, 2009.

For å oppnå dette vil det være essensielt å komme tettere på den enkelte. I tillegg til at skolens ansatte og kontaktlærere er engasjerte under disse dagene, skal både foreldre og næringslivet involveres. Foreldre har stor påvirkningskraft, og deres deltagelse og involvering er avgjørende. Partnere i næringslivet kan gi en realitetsorientering samt motivere elevene til en retning videre. Rollemodeller fra næringsliv gir også mulighet for å komme tett på. Konseptet bør utformes med stramme rammer og kvalitetssikrede retningslinjer som skolene må forholde seg til, men bør samtidig kunne tilpasses den enkelte skoles forutsetninger og muligheter til involvering av lokalt næringsliv.

5.1.3. Konsept 2: Samarbeid om videregående utdanning

Konseptet handler om et tett, systematisk og målrettet samarbeid mellom aktører som beslutter hvilke videregående utdanninger som tilbys, de som trenger arbeidskraft i privat og offentlig sektor, de som gir råd til ungdom og de som følger dem opp når de faller ut. Det gjelder blant annet: Opplæringskontor, lærlingekontor, Kristiansand næringsforening, Yrkesfagnemnda, Aktører som beslutter hvilke videreutdanninger som tilbys, de som trenger arbeidskraft i privat og offentlig sektor, bransjeforeninger, NHO og LO, KS, Grunnskolene og rådgivere der, Oppfølgingstjenesten (OT) og NAV.

I tillegg kan det være en god ide å samle ulike bedrifter og aktører med de som jobber med utdanning i kommune og fylkeskommune. Det vil bidra til mer presise analyser og dermed økt forståelse om et komplisert tema. Dette skal blant annet prøves i Arendal kommune hvor det er invitert til temamøte om økt gjennomføring i videregående skole. Her skal alle som er avdelingsleder på utdanning fra fylkeskommunen være med.

Målet er at flere ungdommer velger videregående utdanning som gir mestring og utvikling av egne interesser, at de velger utdanning som leder til arbeid og at flere gjennomfører yrkesfaglig utdanning. Samtidig er det et mål at regionalt arbeidsliv får dekket framtidig behov for arbeidskraft. Det bør i tillegg jobbes med hva som kan få flere bedrifter til å ta imot lærlinger, og hva som kan få flere til å gjennomføre både den teoretiske delen av fagbrevet, samt selve læretiden.

For å utvikle konseptet videre vil det være nødvendig med tett dialog med fylkeskommunen for å forstå mer av hvem som er aktører når videregående utdanning skal dimensjoneres og besluttes. Det er også viktig å forstå mer av barrierene for å få flere bedrifter til å ta imot lærlinger, og om regionale bedrifter kan mobiliseres mer for å få flere ungdommer til å velge yrkesfag

5.1.4. Anbefalinger

Arbeidsutvalget mener at utdanningsvalg som leder til arbeid er en sentral faktor for å forebygge utenforskap. De foreslåtte konseptene bør videreutvikles.

Konseptet «hva vil jeg bli-dagene» bør forankres i direktørområdet for oppvekst. Det kan for eksempel nedsettes en arbeidsgruppe som jobber videre med testing og konseptutvikling, gjerne sammen med ungdommens bystyre. Konseptet kan gjerne utvikles videre i form av en pilot.

Når det gjelder konsept om samarbeid om videregående utdanning er neste skritt å innlede samarbeid med fylkeskommunen, og avklare om konseptet er i tråd med deres

utfordringsbeskrivelse. Da kan det avklares hvilke aktører som har hvilke roller, og hvordan de kan samarbeide bedre. I tillegg er det behov for å finne ut hva som skal til for at flere bedrifter og offentlige aktører tar inn flere lærlinger

Det vil også være relevant å innhente erfaringer «VENNESLABRUA – fra UNGDOMSTID til ARBEIDSLIV»⁸. Dette er et prosjekt for å investere i forebyggende arbeid for å hindre at unge mennesker kommer i unødige befatning med NAV. Prosjektet består av en pilot på Vennesla videregående skole, samt implementering av en større strukturell endring, der midler overføres fra Folketrygdens overslagsbevilgning til utdanningsavdelingen i Agder fylkeskommune. Prosjektet er et samarbeid mellom Vennesla kommune, NAV Vennesla, NAV Agder, utdanningsavdelingen i Agder fylkeskommune og Universitetet i Agder.

De anbefalte konseptene samsvarer med mål i regionplan Agder. Kristiansand kommune har derfor spilt inn at dette bør være blant de prioriterte målene:

- *En høyere andel elever og studenter gjennomfører videregående opplæring, fagskole og høyere utdanning.* Det skal gjøres ved å styrke overgangen mellom videregående opplæring og arbeidslivet, samt etablere gode rutiner for samarbeid i overgangene gjennom hele utdanningsløpet
- *Det er god balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet.* Det skal gjøres ved å øke antall læreplasser innen utdanningsprogram hvor det er behov for arbeidskraft, samt etablere tett dialog mellom arbeidsliv og tilbydere av utdanning om behovene for kompetanse i arbeidslivet (spesielt yrkesfagsutdanning og høyere utdanning).

Oppsummering:

1. Arbeidsutvalget støtter videreutvikling av konseptene «hva vil jeg bli-dagene» og «samarbeid om videregående utdanning».
2. Det bør etableres kontakt med prosjekt «Venneslabrua- fra utdanning til arbeidsliv», særlig med tanke på erfaringer med strukturelle endringer.
3. Fylkeskommunen inviteres som samarbeidsaktør i videre arbeid med konseptene

⁸ <https://www.vennesla.kommune.no/venneslabrua-kan-forandre-det-norske-skolesystemet.6168512-424579.html>

5.2. Fra passiv stønad til arbeid

5.2.1. Utfordringer med manglende koordinering og diagnosefokus

Fragmenterte tjenester og tilbud er en stor utfordring som kan resultere i at personer prøves ut i en rekke tiltak, men faller av i overgangen mellom tiltakene eller blir prøvd ut i tiltak som ikke er tilpasset dem. Det ser ut til være for dårlig koordinering mellom virkemiddelaktørene og andre som skal bistå med å få folk i arbeid. Dermed kan de som egentlig skal hjelpe personer med å komme i arbeid være med på å forsterke utenforskapet, selv om de ikke var intensjonen.

Det framstår som avgjørende at det utvikles tillitsbasert relasjon til koordinator/veileder som man stoler på, en «los» som bistår med å koordinere ulike tilbud og instanser, og som kan lose hele veien fram mot jobb. Dette etterlyses i dagens systemer, og oppleves som gjennomgående mangel.

Dagens system er basert at personer med nedsatt arbeidsevne må ha en diagnose for å få rett til stønad. I tillegg kan det ligge få incentiver i rollen som stønadsmottaker, ved at det kanskje ikke lønner seg å jobbe. Det er en systemutfordring at særlig unge som har vanskeligheter med å komme seg i utdanning eller jobb blir skjøvet inn i helserelatert løp i NAV-systemet fremfor å skaffe seg den kompetansen de trenger for å komme i arbeid.

Dette er utfordringer som også beskrives av sysselsettingsutvalget⁹. De viser til at unge som mottar ytelse, har generelt høy inntekt sammenlignet med ungdom som ikke mottar ytelse, og at diagnose for å oppnå en helserelatert ytelse svekker mulighetene til å komme i arbeid. Det er viktig å unngå medikalisering av utsatte unge. De foreslo derfor reduksjon i flere av stønadene for de yngste. Besparelsene ved reduserte trygdeytelser kan heller brukes til bedre oppfølging av unge som faller utenfor arbeidslivet

5.2.2. Konsept 3: Jobbhuset U30 – en dør inn

Dette er konsept som tar utgangspunkt i hvordan støtte til å komme i arbeid bør organiseres på en ideell måte. Konseptet innebærer en vei inn til alle tjenester, en fast kontaktperson (PK) over et ubegrenset tidsrom. Terskelen for å ta kontakt skal være lav og muligheten for å komme i mål må være høy.

Konseptet heter «U30», og er et hus der personer under 30 år har en dør inn til tjenesteapparatet og samarbeidspartnere i det offentlige. På jobbhuset arbeider det personlige koordinatorene («PK») som har tett oppfølging over ubestemt tid for maksimalt 25 personer hver. For å få tildelt en PK, kan man enten ringe, benytte et digitalt kontaktskjema, eller møte personlig opp på U30 Jobbhuset. Da vil man bli bedt om å svare på 5 spørsmål for å avklare om man har behov for en PK. Hensikten med avklaringsspørsmålene er å identifisere jobbsøkers behov. Det skal ligge et behov for oppfølging mot jobb eller utdanning til grunn. Videre skal avklaringen gi en pekepinn på

⁹ [NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.](#)

behov for oppfølging og langsiktighet for å best mulig kunne fordele saker mellom de ulike koordinatorene.

Når man har fått tildelt en PK, avtaler man tid for kartlegging. Det utarbeides eget kartleggingsverktøy. Kartleggingen pågår i hele løpet mot målet, og PK benytter verktøyet for å holde det oppdatert til enhver tid. I fellesskap utarbeides det en individuelt tilpasset plan, som i likhet med kartlegging er et dokument i kontinuerlig endring ettersom ulike milepæler for bruker nås. PK kontakter andre deler av tiltaksapparatet, setter sammen tverrfaglige team for søker, melder på kurs, kobler på fastlege, skole eller andre ved behov. Selv om jobbsøker f.eks. starter et kurs innen NAV, kan han/hun når som helst kontakte PK. De har jevnlig oppfølgingsmøter gjennom hele kurset, og har laget en plan for veien videre etter kurset. Når jobbsøker til slutt når sitt mål, fortsetter kontakten i 6 måneder, eller så lenge det er behov.

Arbeidsgruppa beskriver et sted med følgende kjennetegn:

Selve Huset bør ligge sentralt plassert i nyoppussede oppgraderte lokaler i Kvadraturen. Det må ha et åpent inngangsparti som ønsker brukerne velkommen. Når man kommer inn står man i et åpent og lyst rom med en resepsjon hvor den som sitter der, ser den enkelte som kommer inn. Det er en uformell stemning og man føler man blir sett og respektert. Det er kunst på veggene som utfordrer og som gir noe å se på mens man eventuelt må vente. Vedkommende som sitter i resepsjonen ønsker velkommen og spør om brukerne har en avtale og evt hvem man skal møte. Dersom brukeren har en avtale, så blir man bedt om å sitte ned og vente eller at man kan gå direkte inn til den man skal møte. PK gir den som sitter i resepsjonen beskjed dersom det er forsinkelser. Er det mer enn 15 min forsinkelse skal brukerne få melding på sin telefon med beskjed om når PK er ferdig og klar til å møte brukerne. Det er kaffe og vann tilgjengelig for den som venter. Dersom man ikke har en avtale så spør den som sitter i resepsjonen om hvilket ærend man har og hvordan man kan hjelpe brukeren. Bare nysgjerrig? Trenger brukeren hjelp til avklaring? Pop-in for å se om PK er til stede for en prat? Brukeren føler seg velkommen og ikke i veien. Kontorene til PK er lyse, moderne og rolige. Det er en rolig stemning i lokalene uten stress. Det er ryddig og ikke rot som er lagt rundt forbi. PK ønsker brukeren velkommen og håndhilser. Brukeren og PK gjennomfører samtalen og avtaler videre fremdrift. PK følger brukeren ut og ta vedkommende i hånda og takker for møtet.

5.2.3. Anbefalinger

Kristiansand bør utvikle et raskere og smidigere system som ikke slipper folk i overganger. Tiltakskjeder må bygges på en måte som gjør at folk får benyttet sitt potensiale. Viktig at noen tenker helhet, og ikke slipper folk i overganger mellom ulike tiltak - «ei hånd å holde i helt fram til målet om jobb».

Det er særlig viktig at flere unge som er utenfor skole og arbeid får et tilbud og kan forsørge seg selv. Konseptet «U30» kan derfor med fordel utvikles videre.

Samtidig kan «en dør inn» være egnet for andre enn de som er under 30 år, og kanskje alle som har behov for støtte til å bli jobbklare. I Hjørring var en av suksessfaktorene at de hadde skilt fysisk og organisatorisk mellom stønadshåndtering og jobbsenteret. Det bidro til fokus på motivasjonen, arbeidsevne og hva som skal til for å bli jobbklar.

Virkemiddelapparat bør ha en styrkebasert tilnærming som fremmer mestring. Mentor og veiledningsordninger kan sikre tett oppfølging og langsiktige relasjoner som igjen skaper tillit. Derfor viktig at særlig saksbehandler og fastleger møter jobbsøkere med holdninger og verdier som får fram styrker og motivasjon, framfor diagnose. Det kan gjøres ved å sikre sårbare overganger, gi tillit, tid og samtidig stille krav.

Det er et dilemma at tett oppfølging er relativt ressurskrevende, når man vet at det gir størst effekt på lang sikt. Kostnader ved de ulike tiltakene bør derfor sees i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Uten tett oppfølging vil svært mange bli varige stønadsmottakere.

Oppsummering:

1. Det bør jobbes videre med et konsept som sikrer «en dør inn» og «ei hånd å holde i» for alle som trenger støtte til å bli jobbklare.
2. I samarbeid med NAV bør det avklares hvordan dette konseptet kan utvikles videre, og hvilke forutsetninger som må jobbes med for at det skal kunne bli realisert.
3. Det bør utarbeides samfunnsøkonomiske analyser som kan legge grunnlag for hvordan ressurser kan omprioriteres på kort sikt på en måte som gir gevinster på lengre sikt.

5.3. Bli jobbklar på jobben

5.3.1. Utfordringer med arbeidsrettet opplæring og aktuelle stillinger

Mange arbeidssøkende opplever at egen helse, manglende fagkompetanse og manglende mestringsfølelse er et hinder for å få arbeid. Det er høy risiko for at arbeidssøkende med lav selvtillit har lett for å gi opp når de møter utfordringer, og resultatet kan bli enda dårligere selvbilde. Mange trenger tett oppfølging og en opplevelse av mestring og ivaretagelse, i tillegg til «ei hånd å holde i hele veien fram til jobb».

Næringslivet har behov for kompetanse, men opplever mange arbeidssøkere med lav fagkompetanse og manglende evne til å mestre krav i arbeidslivet. Noen av de arbeidssøkende kan også ha sammensatte helseproblemer som virksomhetene ikke har kompetanse til å håndtere. Virksomheter har ikke alltid tilstrekkelige ressurser til å bruke tid på mer krevende arbeidssøkere. Personer med mangelfull gjennomføring av yrkesfag ved videregående skole og manglende effekt av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) ved NAV har reduserte muligheter til å komme inn i arbeidslivet.

Undersøkelse blant ledere i offentlig og privat sektor på Sørlandet viste at 75 % av stillingene blir ansatt via private nettverk. Høy grad av intern rekruttering er ekstra utfordrende for personer som har tilretteleggingsbehov.

5.3.2. Konsept 4: Ledelse – differensiering – opplæring

Konseptet som er under vurdering kalles *LDO- modellen*, og består av tre perspektiver, som må oppfylles hos arbeidsgiver i *forløpet* med å få personer med manglende fagkompetanse i varig jobb.

- **Lederutvikling.** Virksomheten har ledere som utdannes innen mestringsledelse, basert på Salutogenese: virksomhetens ledelse er reflektert rundt de definerte målene, holdningene, motivasjonen og ressursene hos arbeidssøker og arbeidsgiver.
- **Differensiering:** Identifisering av virksomhetens deltidsstillinger og andre fleksible muligheter hos begge parter.
- **Opplæringsprogram i virksomheter.** Opplæringsprogrammet defineres av virksomheten med tanke på virksomhetens behov for fagkompetanse. Dette betyr at virksomheten overtar større deler av opplæringen fra NAV og videregående skole (midler følger med til bedriftene) enn i dag.

Målet med LDO-modellen er at flere kommer i arbeid enn hva som ellers ville vært tilfellet, og at virksomheter i større grad får den arbeidskraften de etterspør. NAV eller andre aktører skal ha opplæring i mestrings ledelse/mestringsteori og skal fungere som mentor/kontaktperson for virksomheten. I tilknytning til denne LDO modellen må man trekke veksler på tilsvarende løsning med personlig kontakt (PK) som beskrevet i konseptet «U30» i pkt. 5.2.2.

Konseptet er basert på mestringsteori *Salutogenese* – teorien om *opplevelse av sammenheng i livet* (OAS). Det handler om i hvilken grad menneske opplever at tilværelsen er *begripelig, håndterbar og meningsfull*. Teoriens hovedpoeng er at måten man opplever virkeligheten på bidrar til økt grad av mestring, helse og velvære. Teorien representerer en måte å tenke på, være på, føle på og handle på som gir retning og sammenheng i livet – drivkraften mot målet.

5.3.3. Anbefalinger

Opplæring på arbeidsplassen

Mest mulig kvalifisering og opplæring bør skje på de aktuelle arbeidsplassene. Det gir reell arbeidserfaring, innsikt i egne ressurser og kan styrke motivasjon.

Opplæringstiltakene bør møte regionale bedrifers etterspørsel etter kompetanse. Derfor blir det viktig med god kjennskap til regional næringsstruktur, oversikter over udekkede kompetansebehov samt prognoser for forventet framtidig behov for arbeidskraft. Dette forutsetter tett samarbeid med lokale bedrifter og sentrale næringslivsaktører.

Det bør vurderes om Kristiansand skal prøve ut en modell der midler som i dag brukes til AMO-kurs i stedet disponeres til opplæring i regi av bedrifter, slik de blant annet gjorde i Hjørring. Det gjelder også deler av undervisningen i videregående skole. Gevinsten for bedriftene er at de kan få dekket behov for arbeidskraft, spesielt innen yrkesfag. I tillegg får virksomhetene en anledning til å vurdere potensielle ansatte mens de er i opplæring.

Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne og lav, formell kompetanse

Hvis personer utenfor arbeidslivet skal komme i arbeid, må både offentlig sektor og private bedrifter må involveres i rekruttering på nye måter, samt ha dialog om hvordan de sammen kan bidra til sysselsetting av personer med lav kompetanse. Det er behov for å utvikle modeller og dele erfaringer med å definere oppgaver og sette dem sammen til stillinger som er tilpasset den enkelte. Dette er ser ut til å være særlig utfordrende for offentlig sektor.

Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen i desember 2019 vedtok at alle statlige virksomheter fra og med 2020 skal sikre at minst 5% av alle nyansatte skal ha nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en¹⁰. Kristiansand bystyret har vedtatt en lignende føring når de i desember 2019 vedtok at vil ha en sak som belyser hvordan Kristiansand kommune kan organisere seg slik at minst 5 % av de ansatte har ansvar for en person i arbeidstrening eller utprøving, med mål om at kommunen på sikt har minst 5 % nyansatte med hull i CV-en. I denne saken bør det komme fram at kommunen ser ut til å ha særlige utfordringer med å rekruttere personer med lav, formell kompetanse, mens mange private bedriftene har vist stor vilje til å ta et slikt samfunnsansvar.

Opgaveutvalget har innhentet mange gode eksempler på positiv vilje og evne til gjennomføring hos lokale bedrifter. Det bekreftes i bedriftsundersøkelsen der hele 36,5% (419 bedrifter) har svart at de ønsker mer informasjon om den nasjonale «Inkluderingsdugnaden» for å få flere i jobb¹. Bystyret i Kristiansand vedtok 18. desember 2020 at de ønsker å innlemme også kommunen i denne «Inkluderingsdugnaden», og bad om en sak på dette. Når denne saken skal utarbeides bør Kristiansand kommune hente inspirasjon og råd fra de private bedriftene.

For å lykkes med rekrutteringen, må det avklares hvilke incentiver som kan få flere arbeidsgivere til å ta inn arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Aktuelle økonomiske virkemidler kan for eksempel være lønnstilskudd, samt fritak eller redusert arbeidsgiveravgift i en periode.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/id2596993/>

Ledelse

I tillegg til økonomiske virkemidler er det avgjørende at ledelsen i de aktuelle bedriftene tar ansvar, sørger for intern forankring og sikre at opplæring og inkludering i arbeidsmiljøet er forberedt og ønsket. Arbeid med inkludering må derfor være forankret på strategisk ledernivå, og gjøres kjent for alle ledd i organisasjonen. Dette vil bidra til å skape en positiv kultur som kan legge grunnlag for mestringsfølelse og tilhørighet.

Her er et eksempel fra en tidligere leder som illustrerer hvordan det kan oppleves å ta inn personer med tilretteleggingsbehov i et arbeidsmiljø:

Hvis ikke det fungerer for den som skal ha opplæring eller for arbeidsmiljøet, må jo vedkommende ut igjen. Det som jeg aldri opplevde, var råd og oppfølging av meg som leder i hvordan jeg skulle forberede den eksisterende staben på at her kommer det inn en person som har lavt selvbylde og må tilføres kompetanse, og derfor krever noe mer av meg som leder. Friksjon knyttet til dette var den største utfordringen i hverdagen: Ansatte følte jeg så dem mindre og brukte for mye tid på "denne nye". Staben burde vært bedre forberedt på hva som ventet, men der burde jeg som leder fått opplæring først. I stedet måtte jeg i ettertid bruke verdifull tid for å forklare hvorfor det var bra for bedriften å ta dette ansvaret og at vi alle må gjøre en innsats. Slik samtaler måtte jeg ta en til en, de passer ikke i plenum.

Holdninger og roller for ansatte i NAV

De som jobber tett med de arbeidssøkende må møte dem som potensiell arbeidskraft, og sikre tett oppfølging, samarbeid på tvers og individuell tilnærming slik at de kan bli jobbklaare innenfor sitt potensiale. I Hjørring var de ansattes tro på at folk faktisk ønsket å jobbe en sentral suksessfaktor.

NAV får en viktig rolle i forberedelsesfasen både overfor den enkelte jobbsøker og overfor virksomheten. Virksomhetens verdier overfor den enkelte jobbsøker blir synliggjort når vedkommende sliter og vil gi opp, for eksempel ved manglende mestringsfølelse. I slike situasjoner må NAV og virksomheten samarbeide for å gi jobbsøker selvtillit og mestring. Dette er situasjoner som krever en kombinasjon av god forberedelse og situasjonsbestemt kreativitet som er tilpasset hver enkelt. Ansatte i NAV bør derfor få opplæring i mestringsledelse og dermed kunne fungere som mentor for virksomheter.

Oppsummering:

1. Det bør jobbes videre med hvordan mer av opplæringen kan foregå i bedriftene, for eksempel ved å organisere AMO-kurs og elementer av dagens videregående skoler på annen måte.
2. Bedrifter og offentlige aktører bør prøves ut ulike modeller for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne og lav, formell kompetanse, for eksempel ved bruk av differensierte stillinger, og andre fleksible løsninger.
3. Kristiansand kommune, private bedrifter og offentlige virksomheter bør sammen utvikle veiledning og oppfølging av ledere som ønsker å være aktive i opplæring og rekruttering av personer utenfor arbeidslivet.
4. Ledelse og ansatte i NAV bør involveres for å utforske roller og tilnærminger som sikrer at opplæring i større grad kan skje i bedriftene.
5. Kristiansand kommune bør selv gå i front for når det gjelder opplæring og rekruttering av de personer som er utenfor arbeidslivet.

6. Dagens utfordringer krever systemendringer

6.1. Mangel på helhetlig tilnærming

Det er dramatisk når 23,4% av arbeidsstyrken står utenfor arbeidslivet. Dette er en utvikling som ikke er bærekraftig. Oppgaveutvalget har avdekket utfordringer på systemnivå. Tiltak og virkemidler utgjør et uoversiktlig landskap med mange tiltaksaktører, og mangel på helhetlig vurdering og oppfølging. Det meldes om fragmentering av ansvar og budsjetter, og lite effektiv ressursbruk. Mye tyder på at vi ville hatt flere i arbeid, hvis man kunne ta utgangspunkt i hva som lønner seg og motiverer enkeltpersoner, bedrifter eller systemer i et mer langsiktig perspektiv.

Et av oppgaveutvalgets medlemmer beskriver det slik:

I dag gjøres det kortsiktige valg hvor man uføretrygger ungdom. Disse trenger tid, et skreddersydd opplegg, at noen stiller krav og følger dem helt fram til målet. Det blir viktig å få en modell hvor det er vanskelig å fraskrive seg ansvaret før målet er nådd. Denne nytenkingen vil bli redningen for den enkelte og samtidig ei gullgrube samfunnsøkonomisk. Det må en strukturendring til.

6.2. Kostnadsmodeller og mangel på samfunnsøkonomisk tilnærming

Sammenhengen mellom tiltak, jobbmuligheter, diagnoser, trygd, sosialhjelp og ulike økonomiske incentiver og konsekvenser, oppfattes som svak og fragmentert. Systemet har en tendens til å premiere helseorientering og diagnosefokus framfor mestring. Overganger gjør at mange faller av mellom de ulike tiltakene uten tett ledelse videre i løpet fram mot jobb, og uten tilstrekkelig individuell tilpasning. Noen av de mest effektive tiltakene blir ikke prioritert, fordi de ofte er de mest ressurskrevende. Samtidig bør kostnader sees i sammenheng med hva samfunnet får igjen på sikt.

Det er ikke bærekraftig for et samfunn å ha så mange utenfor arbeidslivet. Det var noe av bakgrunnen for at Hjørring kalte sin satsing for en investeringsstrategi. Ved å investere midler i virkningsfulle tiltak på kort sikt, sparte de midler til utbetaling av stønader på lengre sikt. Dermed fikk de testet at det kan være samfunnsøkonomisk å investere i effektive tiltak for å få flere i jobb.

Systemendringer forutsetter nye samhandlingsmønstre, omprioritering av ressurser og at ansvar og oppgaver legges andre steder enn tilfellet er i dag. Det handler om hvem som skal prioritere, og hvordan effekt av tiltak vurderes. Både nasjonale og lokale ressurser må sees i sammenheng, og vurderes i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Med ressurser menes både de personer det angår, bedrifter som trenger arbeidskraft, samt offentlige og private aktører, frivillige organisasjoner på både nasjonalt og lokalt nivå.

6.3. Systemendringer nasjonalt – muligheter for å være forsøkskommune

Systemendringer på nasjonalt nivå drøftes nå i de pågående utredningene som omtales i pkt. 3.7, både når det gjelder sysselsetting og utdanning. Her vil det handle om både juridiske rammer og endring i ansvar. I kjølvannet av disse utredningene kan det komme muligheter for å være forsøkskommune for utprøving av systemendringer.

Det vil ta tid å etablere forsøk og pilotering. Forsøkene må ha en lokal tilpasning, og være robuste nok til å kunne bli en nasjonal pilot. Forsøkene må i tillegg dokumenteres, følges av en forberedt evaluering og gjerne ha følgeforskning.

Oppgaveutvalget har ikke vurdert konkret hva som kan være aktuelle forsøksprosjekt. Men utfra de innspill som har kommet så langt i oppgaveutvalgets prosess, kan det for eksempel være å prøve ut incentivordninger for:

- At det skal lønne seg å være i arbeid, for eksempel stønadnivå for unge
- Fleksible løsninger i mellomrommet mellom full jobb og ingen jobb
- At aktuelle bedrifter forplikter seg til å tilby lærlingplasser
- At det må lønne seg for en bedrift å ta inn personer med redusert arbeidsevne, eks reduksjon arbeidsgiveravgift
- Helhetlig budsjettansvar som i de danske kommunene

6.4. Systemendringer lokalt og regionalt

Lokale systemendringer vil kunne realiseres relativt raskt. **Hovedgrepet** bør være nettopp å skape større sammenheng og helhetlig samfunnsøkonomisk tilnærming mellom ansvar, tiltak, incentiver og konsekvenser. I en stor by (i norsk sammenheng) som Kristiansand, bør dette kunne synliggjøres, målsettes og gjennomføres på en annen og vesentlig bedre måte enn dagens ordninger. Ressursene må på en helt annen måte følge mennesker frem mot jobb.

Oppgaveutvalget har drøftet og fått presentert mange gode eksempler på «**delgrep**» som er omtalt i pkt. 5.

Både hovedgrep og delgrep vil kreve videre utredninger. For å sikre oppfølging av oppgaveutvalgets arbeid bør videre arbeidet utgjøre en større satsing for å sikre helhet og felles mål. Viktige elementer vil være klargjøring og beskrivelse av mål, oppgavebeskrivelse, ressursknyttinger, ansvarsforståelse, ansvarsavgrensninger mm.

Oppsummering

1. Kristiansand kommune bør utvikle forslag til hovedgrep for en modell for systemendringer av ansvar for tiltak, jobbmuligheter, trygd, sosialhjelp og økonomiske incentiver.
2. Kristiansand kommune bør utforske muligheter for å kunne være nasjonal forsøkskommune for utprøving av incentivordninger som kan få flere i arbeid

Vedlegg

Vedlegg 1: Rapport og samlet visuell framstilling av prosessen, v/ PwC

Vedlegg 2: Kunnskapsgrunnlaget pr 14. november v/analyseteamet

Vedlegg 3 og 4: Notater om arbeidsliv og utenforskap og om en overordnet modell for arbeidet med v/ Miple Helmersen, NORCE

Vedlegg 5: Etterspørsel arbeidskraft v/Tor Sommerseth

Vedlegg 6: Oversikt statlige tiltak i NAV v/Håvard Jakobsen

Vedlegg 7: Innspill fra Kristiansand Røde Kors

Vedlegg 8: Hjørring kommunes prosjektbeskrivelse av Hjørringmodellen

Vedlegg 9: Presentasjon fra studiebesøk Hjørring i formannskapet 27. november 2019

Vedlegg 10: Oppsummering fra fokusgruppe-intervju høsten 2019