



Fra utenforskap til inkludering

Grunnlagsdokument fram mot Kommunalpolitisk
Toppmøte og Landstinget 2016

KS, 23. september 2015

Innholdsfortegnelse

1. Hvorfor søkelys på utenforskap?	1
1.1 Utenforskap som tema	1
1.1.1 Spørsmål	2
1.2 Hva forstår vi med utenforskap?	2
1.3 Årsaker til utenforskap	2
1.3.1 Psykiske helseproblemer	2
1.3.2 Ensomhet	3
1.3.3 Rus- og alkoholproblemer	4
1.3.4 Fattigdom	4
1.3.5 Manglende integrering	4
2. Utenforskap i det norske samfunnet	6
2.1 Innledning	6
2.2 Familie og venner	6
2.2.1 Barnefattigdom	6
2.2.2 Omsorgssvikt	7
2.3 Oppvekst og utdanning	8
2.3.1 Frafall i videregående opplæring	8
2.3.2 Spesialundervisning	10
2.3.3 Barn og unge med nedsatt funksjonsevne	12
2.4 Arbeidslivet	13
2.4.1 Hvem og hvor mange står utenfor?	13
2.4.2 Unge	14
2.4.3 Innvandrere	14
2.4.4 Personer med nedsatt funksjonsevne	16
2.5 De sosiale fellesskap	17
2.5.1 Sosial ulikhet i deltakelse	17
2.5.2 Manglende integrering	18
2.5.3 Mangel på sosiale nettverk	19
2.5.4 Spørsmål	19
3. Fra utenforskap til inkludering	20
3.1 Innledning	20
3.1.1 Spørsmål	21
3.2 Hva kan kommunene og fylkeskommunene selv gjøre?	21
3.2.1 Tidlig innsats og tverrfaglig arbeid	21

3.2.2	Kompetanse til å se og handle	22
3.2.3	Tiltak mot frafall	22
3.2.4	Læreplasser	22
3.2.5	Kommunen og fylkeskommunen som inkluderende arbeidsgiver	23
3.2.6	Holdningsskapende arbeid.....	24
3.2.7	Spørsmål.....	24
3.3	Hva kan kommuner og fylkeskommuner gjøre sammen med sivilsamfunnet?	25
3.3.1	Utvikling av uformelle arenaer for aktivitet, frivillighet og kultur	25
3.3.2	Nøytrale arenaer for etablering av sosiale nettverk	25
3.3.3	Sosialt entreprenørskap	26
3.3.4	Kommunen og fylkeskommunen som tilrettelegger og koordinator	26
3.3.5	Spørsmål.....	27
3.4	Hva kan og må staten bidra med?	27
3.4.1	Revurdering av kompetansebegrepet.....	27
3.4.2	Innretningen på utdanningen ved høyskolene	28
3.4.3	Samarbeidet NAV - kommune	28
3.4.4	Samsvar mellom oppgaver og økonomiske rammer	30
3.4.5	Spørsmål.....	30
4.	Vedlegg.....	31
4.1	Litteraturliste.....	31
4.1.1	Besøkte Internettsider	35
4.2	Eksempler på kommuner med god praksis.....	37
4.2.1	Tidlig intervensjon og tverrfaglig arbeid	37
4.2.2	Tiltak for å styrke inkludering og norskerferdigheter for barn og familier	37
4.2.3	Tiltak for å heve kvalitet og resultater i barnehage og grunnskole	37
4.2.4	Tiltak mot frafall i videregående opplæring	38
4.3	Vedlegg 2: Frafall i videregående opplæring for hvert fylke, 2013	38
4.4	Vedlegg 3: Andel elever med spesialundervisning i grunnskolen for hvert fylke.....	39
4.5	Vedlegg 4: Innvandrere og arbeidsledighet etter bostedsfylke	40
4.6	Vedlegg 5: Forekomst av psykiske lidelser	41
4.7	Vedlegg 6: Miljømessige risikofaktorer for utvikling av psykiske lidelser	42
4.8	Vedlegg 7: Andel personer med lavinntekt etter alder	44
4.9	Vedlegg 1:Folkehelseprofil for hver kommune.....	45
4.10	Vedlegg 8: Arbeidsgivermonitoren	46

Notatet er utviklet av Rambøll Management Consulting og Deloitte AS blant annet på basis av bidrag fra og arbeidsseminar med forskere fra ISF, NIBR, Fafo, NOVA og Møreforskning, samt fagfolk fra KS og kommunikasjonsbyrået Zynk.

1. Hvorfor søkelys på utenforskap?

Utenforskap kan ramme alle. Sykdom, inntektstap, arbeidsledighet og ensomhet er noe de aller fleste opplever en eller flere ganger i livet. Sett under ett lever de fleste innbyggerne i Norge trygge og gode liv. Likevel er det for mange som av ulike årsaker står i utkanten av eller utenfor fellesskapet. Det medfører store individuelle så vel som samfunnsmessige omkostninger. Dette har blitt tydeligere de siste årene.

- Omsorgssvikt rammer 5 - 8 prosent av alle barn i Norge¹
- Sosioøkonomisk bakgrunn og skoleprestasjoner forutsier i stor grad barns og ungdoms utdanningskarrierer²
- 30 prosent av elevene som begynner på videregående opplæring i Norge, har ikke fullført utdanningen etter fem år– dette tallet har vært stabilt over tid
- Over 700 000 personer i arbeidsfør alder mottar helserelaterte ytelser
- Psykiske lidelser er registrert som hovedårsak til omtrent en tredjedel av alle uførepensjoner³
- Økning i inntektsulikhet og relativt fattigdom – 156 000 personer har hatt vedvarende lavinntekt i perioden 2010-2012

1.1 Utenforskap som tema

KS setter søkelys på hvordan kommunesektoren sammen med staten bedre kan bekjempe og forebygge utenforskap og bidra til inkludering.

Kommunalpolitisk toppmøte 2016 skal sette nasjonal dagsorden på vegne av hele kommunesektoren. Landstinget skal avklare retning/mål/visjon for hva kommunesektoren og KS kan og bør oppnå i valgperioden og avklare forventninger til rammebetingelser som effektivt vil støtte opp om kommunenes og fylkeskommunenes innsats mot utenforskap.

Dette grunnlagsnotatet skal understøtte faglig og politisk medlemsdialog om utenforskap og inkludering høsten 2015 og gi grunnlag for drøftinger på Kommunalpolitisk toppmøte og beslutninger på Landstinget 2016. Medlemsdialogen skal belyse hva som er de aller viktigste utfordringene når det gjelder utenforskap, hvordan kommunesektoren kan løse dem og hvilke tiltak kommunesektoren har særlige forutsetninger for å iverksette og lykkes med. Notatet baserer seg på statistikk og forskningsbasert kunnskap.⁴

¹ Målt som forekomsten av «suboptimal omsorg». Kvello, Ø. (2010). Sped- og småbarn utsatt for omsorgssvikt. I V. Moe, K. Slinning & M. B. Hansen (red.), Håndbok i sped- og småbarns psykiske helse (s. 493–526). Oslo: Gyldendal Akademisk.

² Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014). *Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

³ Mykletun, A. A.K.Knudsen og K.S.Mathiesen (2009). *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Rapport. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt

[URL]: <http://www.fhi.no/dokumenter/68675aa178.pdf>.

⁴ Notatet er utviklet av Rambøll Management Consulting og Deloitte AS blant annet på basis av bidrag fra og arbeidsseminar med forskere fra ISF, NIBR, Fafo, NOVA og Møreforsking, samt fagfolk fra KS og kommunikasjonsbyrået Zynk.

1.1.1 Spørsmål

- Hva er de største/viktigste utenforskapsutfordringene framover?
- Hva er de viktigste barrierene for å løse utfordringene, slik dere ser det?
- Hva er de mest nødvendige tiltak/løsninger som kommunene og fylkeskommunene kan bidra med selv – og i samarbeid med lokalsamfunn/sivilsamfunnet?
- Hva er de mest nødvendige tiltak/løsninger som staten kan og må bidra med?

1.2 Hva forstår vi med utenforskap?

I dagligtalen handler utenforskap gjerne om enkeltpersoner og/eller grupper som befinner seg i en uønsket posisjon i forhold til ulike arenaer eller fellesskap. Dette gjelder for eksempel personer som ikke deltar i skole- og arbeidsliv, som ikke er en del av eller har et svært begrenset sosialt nettverk, som ikke opplever tilhørighet til storsamfunn og/eller lokalsamfunn eller som på andre måter ikke deltar på det vi kan definere som alminnelige og dagligdagse arenaer. Samtidig er det slik at personer godt kan delta på en eller flere av de ovennevnte arenaene og likevel føle seg utenfor. Motsatt er det også slik at det å ikke delta på en av disse arenaene ikke nødvendigvis oppleves som et problem for den enkelte.

Begrepet utenforskap er nært knyttet til betegnelser som sosial eksklusjon og marginalisering på den ene siden, og integrasjon og tilhørighet på den andre siden. Utenforskap kan forstås både som en prosess og et resultat. Videre kan det skilles mellom objektivt og subjektivt utenforskap.

Når vi setter søkelys på utenforskap er det fordi konsekvensene av utenforskapet er store, både for den enkelte og for samfunnet. Det handler om utenforskap som har alvorlige økonomiske og sosiale konsekvenser, som er til hinder for at den enkelte menneske kan leve et godt liv og som gjør at samfunnet ikke får mobilisert innbyggernes ressurser for å løse viktige samfunnsoppgaver.

1.3 Årsaker 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. Viktige årsaker til utenforskap er:

- Psykiske helseproblemer
- Ensomhet
- Rus- og alkoholproblemer
- Fattigdom
- Manglende integrering

Andre viktige årsaker er omsorgssvikt, frafall i videregående opplæring, langvarig sykefravær, nedsatt funksjonsevne, mobbing og arbeidsledighet.

1.3.1 Psykiske helseproblemer

Tall fra den norske levekårsundersøkelsen viser at andelen personer med psykiske plager gikk ned fra 1998 til 2005, men økte igjen fram mot 2012. Studier har vist at om **lag 30-50 prosent av den voksne befolkningen vil få en psykisk lidelse i løpet av livet**⁵. I løpet av ett år vil 10-30 prosent av den voksne befolkningen ha psykiske plager som fyller kriteriene for minst én psykisk lidelse, og av disse vil halvparten fylle kriteriene for minst to lidelser. De lidelsene som oftest opptre sammen er angst og depresjon, samt ruslidelser og andre stemningslidelser.

⁵ Skogen m.fl. (2014): Psykisk helse hos voksne - Folkehelse rapporten 2014. <http://www.fhi.no/artikler/?id=110542>

Nasjonalt folkehelseinstitutt presenterte i 2009 en omfattende rapport om psykiske lidelser i Norge, der de vurderer omfanget av risikofaktorer og videre konsekvenser av psykiske lidelser.⁶ Angstlidelser, depressive lidelser og alkoholavhengighet/misbruk er de tre vanligste gruppene av psykiske lidelser i Norge. Kvinner er mer utsatt for angstlidelser, depressive lidelser og spiseforstyrrelser. Menn er mer utsatt for rusrelaterte lidelser. Det er indikasjoner på høyere forekomst av psykiske lidelser i byene enn på landsbygda.

I legemeldte sykefraværstilfeller er det endringer i noen diagnosegrupper, deriblant psykiske lidelser som økte med 3,7 prosent fra 2013 til 2014. For allmenne og uspesifiserte diagnoser økte de tapte dagsverkene med over 11 prosent. **Psykiske lidelser utgjør 42 prosent av økningen i totalt antall tapte dagsverk.**⁷

En nylig publisert studie av norske barnevernsinstitusjoner viste at hele 76 prosent av ungdommene som var plassert der hadde psykiatrisk diagnose med funksjonsnedsettelse innenfor de siste tre månedene. Resultatene viser også at ungdommene på barnevernsinstitusjonene har store vanskeligheter med å knytte vennskap med ungdommer utenfor institusjonen⁸. Selv om det kan se ut som om forekomsten av psykiske lidelser i Norge øker, viser rapporten at flere studier ikke finner grunnlag for å si at dette er tilfelle. Det er i stedet økning i uførepensjonering grunnet psykisk lidelse og økning av behandling av psykiske lidelser.

1.3.2 Ensomhet

Ensomhet kan ramme alle, uavhengig av sosioøkonomisk status, helsetilstand og opprinnelse. En kan oppleve ensomhet selv om en objektivt sett er inkludert. Folkehelseinstituttet peker på at mangel på sosial støtte påvirker helsa i negativ retning i form av bl.a. usunn livsstil, økt risiko for økonomiske problemer, problemer på arbeidsmarkedet, boligproblemer, samt psykologisk og fysiologisk stress.⁹ Motsatt viser undersøkelsen at sosial støtte, på linje med andre gode følelser som optimisme og opplevelse av kontroll, kan ha en direkte positiv fysiologisk effekt på helsa.

Samme undersøkelse viser at omfanget av personer som oppgir at de har noen fortrolige, har holdt seg relativt stabilt siden 2005. Det er likevel strid om hvor stort omfanget av ensomhet er, og i hvilken retning trenden går. Enkelte argumenterer for at utviklingen over tid har vært positiv. Flere oppgir at de har en fortrolig venn og flere vektlegger kvaliteten i vennskap enn de gjorde før.¹⁰

Andelen nordmenn som bor alene har økt fra 12 prosent i 1980 til 17 prosent i 2007. Likevel tyder funn fra SSB på at det har vært svært liten endring i hvor mange som føler seg ensomme. Undersøkelser viser imidlertid sammenheng mellom nedsatt funksjonsevne, ensomhet og depresjon. Tall fra 2008 viser at om lag en tredel av voksne (40-79 år) med nedsatt funksjonsevne har depressive symptomer, mens andelen er 15 prosent blant voksne uten funksjonsnedsettelse. 29 prosent av personer med funksjonsnedsettelse oppgir at de er ensomme, mens andelen blant funksjonsfriske er om lag 20 prosent.¹¹ Tall fra NOVA tyder på at kvinner er mer ensomme enn menn og at ensomhet er mest utbredt blant de eldste i befolkningen.¹²

⁶ Mykletun A., Knudsen A. K. og Mathiesen K. S. (2009). *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Rapport. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt [URL]: <http://www.fhi.no/dokumenter/68675aa178.pdf>. Lest 26.08.2015.

⁷ NAV (2015). *Utvikling i sykefraværet, 4 kvartal 2014*.

⁸ Kayed, Nanna S. m.fl. (2015). *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*. Rapport. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern. Trondheim: NTNU

⁹ Folkehelseinstituttet (2014) Sosial støtte og ensomhet – faktaark. <http://www.fhi.no/artikler/?id=69765>

¹⁰ Aasarød, Askild Matre (2015). Ensomhetsparadokset. Morgenbladet. 21.08.2015.

<http://morgenbladet.no/2015/08/ensomhetsparadokset>

¹¹ Thorsen, Kristin og Sten-Erik Clausen (2008). Funksjonshemming, ensomhet og depresjon: Hva betyr ensomhet for om personer med funksjonshemming opplever depresjon? Norsk Psykologforening, Vol 45, nummer 1, 2008, side 19-27.

¹² HiOA (2011): <http://www.hioa.no/Aktuelle-saker-NOVA-foer-2011/Mindre-ensomhet-i-mellomstore-byer>

1.3.3 Rus- og alkoholproblemer

Folkehelse rapporten 2014 viser at **alkoholforbruket har økt med cirka 40 prosent siden tidlig 1990-tall.**¹³ Økningen er størst blant kvinner og eldre. Utenom alkohol er cannabis og amfetamin de mest brukte rusmidlene. Nye syntetiske rusmidler har til dels ukjente virkninger og er en utfordring for helsetjenesten. Tallet på bilførere som blir tatt for kjøring under påvirkning av cannabis eller metamfetamin har økt kraftig de siste fem åra.

Alkoholforbruket øker mest blant voksne. Menn drikker mer enn kvinner, med unntak av vin, men flere kvinner enn tidligere drikker alkohol. I perioden 1997–2008 økte andelen eldre over 70 år med problematisk alkoholforbruk fra under 0,5 prosent til 4,5 prosent. Alkoholbruken blant unge har derimot gått ned, jf. tall fra undersøkelsen «Ung i Oslo 2012».¹⁴ Alkoholbruk og hyppighet for alkoholinntak øker i takt med utdanning og inntekt, men færre av disse blir alkoholavhengige sammenlignet med personer med lav inntekt og utdanning. Personer som ikke lever i parforhold har høyere alkoholforbruk enn personer som lever med partner. Prosentandel som ruser seg på hasj og tabletter er høyest blant personer med lav sosioøkonomisk status. Rusmiddelbruk er også vanligere blant personer med problematferd. Personer med høy sosial status har oftere prøvd narkotiske stoffer enn personer med lav sosial status, mens langvarig misbruk er vanligst hos sistnevnte.

1.3.4 Fattigdom

Inntektsulikheten har økt i Norge de siste årene. For de ti prosent rikeste har reallønnsveksten vært over 80 prosent de siste 25 år. Personer med lavere lønn har hatt en økning på mellom 50 og 60 prosent i samme periode.¹⁵ Det er en klar tendens til at personer med utdanning på grunnskolenivå sakker akterut sammenlignet med øvrig befolkning. NAV anslår at 3,4 prosent av befolkningen har lavinntekt i 3-årsperioden 2010–2012. Dette tilsvarer 156 000 personer.¹⁶

I internasjonal sammenheng er ulikheten i lønnsinntekter i Norge forholdsvis lav, men ulikheten har økt siden slutten av 1990- tallet og fram mot slutten på 2000- tallet, i likhet med de fleste andre land.¹⁷ Den generelle inntektsulikheten har vært relativt stabil i løpet av de siste årene, men skjuler at småbarnsfamilier, og særlig enslige forsørgere, oftere opplever relativ fattigdom enn for noen år siden. Eldre er kommet bedre ut over tid.¹⁸ Tall fra SSB viser at rundt 84 000 barn i Norge bor i familier med vedvarende lavinntekt.¹⁹ Barn med innvandrerbakgrunn er særlig utsatt. I følge Fafo er andelen fattige barn størst i Oslo, Østfold og Telemark, og minst i Akershus, på Vestlandet og i Troms.²⁰ Oslo skiller seg negativt ut og nær to av ti fattige barn i Norge bor i Oslo.

1.3.5 Manglende integrering

Ved inngangen til 2015 var det 669 400 innvandrere og 135 600 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge.²¹ Det bor personer med innvandrerbakgrunn i alle landets kommuner, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i hovedstaden - både i relative og absolutte tall.

¹³ Christophersen, Asbjørg S. Ragnar Nesvåg og Eivind Ystrøm (2014). *Alkohol og andre rusmidler*. I folkehelse rapporten 2014. Oslo: Norsk folkehelseinstitutt.

¹⁴ Øia, T. (2012): Ung i Oslo. Nøkkeltall 2012. NOVA-notat nr.7/12.

¹⁵ Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014). *Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

¹⁶ NAV (2014). Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2014. Rapport 3. I dette anslaget er studenter utelatt. Desember 2014

[URL]: <file:///C:/Users/pirn/Downloads/Fattigdomsrapport%20nav%202014.pdf>. Lest: 28.08.15.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Epland m.fl. (2014): Flere innvandrerbarnefamilier med lavinntekt. SSB. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt>

²⁰ Nadim m.fl. (2009): Barnefattigdom i Norge: Omfang, utvikling og geografisk variasjon. Fafo-rapport 2009:38.

²¹ SSB (2014): Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012 (Rapporter 2014/28).

Det var bosatt 158 800 innvandrere og 47 900 norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo ved inngangen til 2015. Det er 32 prosent av folketallet i hovedstaden.²²

I alt innvandret 49 900 personer med ikke-nordisk statsborgerskap til Norge i 2014. Det er 4 600 færre enn i 2013 og det laveste antallet siden 2009. Arbeidsinnvandringen gikk mest ned, men er fortsatt på et høyt nivå. Innvandringen av syriske flyktninger har økt kraftig. Statsborgere fra Eritrea, Syria og Somalia var de tre største flyktningsgruppene, og utgjorde henholdsvis 2 300, 2 000 og 700 personer. Det var en betydelig økning i antallet registrerte flyktninger fra Syria, 1 200 flere enn året før. På bakgrunn av utviklingen de siste månedene og ukene er det grunn til å anta at dette antallet vil øke.

Innvandrere har gjennomgående lavere sysselsettingsgrad enn den øvrige befolkningen, selv om det er store variasjoner mellom landgruppene. Også for innvandrere som er i arbeid er det utfordringer, og det er egenskaper ved det norske arbeidsmarkedet og velferdssystemet som skaper barrierer for å utnytte denne arbeidskraften i tilstrekkelig grad. En relativt høy andel av de som ikke er i jobb er mottakere av ulike offentlige stønader, uten at de er i gang med hensiktsmessige og effektive kvalifiseringsløp.

²² SSB (2015): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

2. Utenforskap i det norske samfunnet

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi se nærmere på utenforskap i det norske samfunnet. Drøftingene er knyttet til ulike livsområder. For hvert livsområde presenteres noen former for utenforskap og vi går nærmere inn på hvor mange som rammes og hva utenforskapet består i.

2.2 Familie og venner

For de fleste utgjør familie og venner en trygg ramme for livsutfoldelse. Sosiale bånd, støtte fra familie og venner, og mulighet for egne valg er viktige faktorer for livskvalitet.²³ Opplevd utenforskap i utdanning eller arbeidsliv har sammenheng med forhold i familielivet eller forholdet til venner. Dette gjelder spesielt de som opplever fattigdom og omsorgssvikt. Som vi senere skal komme tilbake til, er dette former for utenforskap som har grunnleggende betydning for den enkeltes egenverd og opplevelse av mestring på mange av livets arenaer.²⁴ Vi vil derfor først rette oppmerksomheten mot disse formene for utenforskap.

2.2.1 Barnefattigdom

De fleste norske husholdninger har opplevd en betydelig velstandsøkning de siste årene. Tall fra inntektsstatistikken viser at en typisk «middelklassehusholdning» i Norge hadde en inntekt etter skatt som var om lag 40 prosent høyere i 2012 enn det husholdningen hadde i 2000. Ikke alle husholdninger kan skilte med en like sterk vekst. Blant barnefamilier er det et økende antall som ikke holder tritt med den generelle inntektsveksten i samfunnet

Tall fra SSB viser at 84 000 barn i Norge bor i familier med vedvarende lavinntekt.²⁵ Andelen barn som vokser opp i familier med lav inntekt økte fra 8,0 prosent i 2012 til 8,6 prosent i 2013. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør nå over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier.

- 84000 barn i Norge bor i lavinntektsfamilier
- Barn med innvandrerbakgrunn utgjør 50 prosent av alle barn i økonomisk utsatte familier

Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan skiller seg ut ved å være sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Andelen økonomisk utsatte barn er økende i disse innvandrergroppene, hvor familiene ofte har svak yrkestilknytning, lav inntektsmobilitet og mange familiemedlemmer å forsørge. Mange er avhengige av ulike stønader som sosialhjelp og bostøtte. Flere studier har vist tendenser til at fattigdom og stønadsmottak går i arv fra en generasjon til den neste.²⁶

Barn som vokser opp i lavinntektsfamilier opplever at de ikke kan være med på de samme aktivitetene som sine jevnaldrende. Disse barna erfarer tidlig at de havner utenfor fordi familien ikke har råd til at de deltar på aktiviteter sammen sine jevnaldrende. Barnefattigdom rammer i stor grad

²³ <http://www.fhi.no/tema/psykisk-helse/livskvalitet-og-trivsel-hos-barn-og-unge>

²⁴ ²⁴ Folkehelseinstituttet (2014) *Sosial støtte og ensomhet – faktaark*. <http://www.fhi.no/artikler/?id=69765>

²⁵ Epland m.fl. (2014): *Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. SSB. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt>

²⁶ Nadim m.fl. (2009): *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38.

barn med innvandrerbakgrunn. Dette er barn som også står i fare for å oppleve utenforskap på andre arenaer. Dette forsterker utfordringene knyttet til integrering og utjevning av sosiale ulikheter i samfunnet.

2.2.2 Omsorgssvikt

Barn som utsettes for omsorgssvikt og overgrep i tidlig alder, har økt risiko for å utvikle psykiske vansker og psykososiale problemer senere i livet.²⁷ Blant annet er det påvist at vold kan få konsekvenser for barnets nevrologiske, kognitive og emosjonelle utvikling og psykiske helse. Andre negative konsekvenser kan være tilknytningsproblemer, sosial tilbaketrekning, søvnvansker, lærevansker, aggresjonsproblemer og angst. Det er åpenbart at disse psykiske vanskene har sterk innvirkning på barnas livskvalitet.

- Antallet spedbarn og småbarn i barnevernet har økt med 22 prosent i perioden 1995 til 2008
- Omsorgssvikt rammer 5 - 8 prosent av alle barn i Norge
- 290 000 barn i Norge har foreldre som har psykiske lidelser eller alkoholmisbruk som går utover hvordan de fungerer i familien.
- 135 000 har minst én forelder med en alvorlig psykisk lidelse eller alvorlig alkoholmisbruk

Antall spedbarn og småbarn i barnevernet har økt med 22 prosent i perioden 1995 til 2008. Dette er ikke nødvendigvis uttrykk for en realøkning i antallet sped -og småbarn som er utsatt for omsorgssvikt. Økningen er trolig også resultatet av en bevisst satsing på å fange opp barn som opplever omsorgssvikt tidligere. Økningen har vært størst for spedbarna med nær en fordobling i antall klienter. Manglende omsorgsevne er den mest utbredte grunnen til tiltak for de yngste barna. I tillegg var foreldres rusmisbruk og psykiske lidelser hyppig benyttet som grunn til tiltak. Vel en tredjedel av spedbarna og småbarna som har mottatt tiltak fra barnevernet, har vært utsatt for omsorgssvikt.²⁸

Antall tilfeller som meldes barnevernet er trolig lite i forhold til den reelle forekomsten av omsorgssvikt og mishandling. Undersøkelser av barn i Norge viser at forekomsten av det som kalles «suboptimal omsorg» blant alle barn, er på mellom 5 og 8 prosent.²⁹

290 000 barn i Norge har foreldre som har psykiske lidelser eller alkoholmisbruk som går utover hvordan de fungerer i familien. 135 000 har minst én forelder med en alvorlig psykisk lidelse eller alvorlig alkoholmisbruk. Hver 20. person har blitt utsatt for alvorlig fysisk vold fra foreldrene sine før fylte 18 år.

Konsekvensene av omsorgssvikt er betydelige – både for de barna de gjelder og for samfunnet. Det er påvist klare sammenhenger mellom opplevd omsorgssvikt i barndommen og forekomsten av psykiske lidelser i voksen alder. Omsorgssvikt påvirker dermed også den enkeltes muligheter til å klare seg i utdanningsløpet, i arbeidslivet og på den sosiale arenaen.

²⁷ Anda, R. F., Felitti, V. J., Bremner, J. D., Walker, J. D., Whitfield, C. & Perry, B. D. m.fl. (2006): The enduring effects of abuse and related adverse experiences in childhood. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 256, 174–186.

²⁸ Clausen & Kristofersen (2008): *Barnevern i Norge 1990–2005*.

²⁹ Kvello, Ø. (2010). *Sped- og småbarn utsatt for omsorgssvikt*. I V. Moe, K. Slinning & M. B. Hansen (red.), *Håndbok i sped- og småbarns psykiske helse* (s. 493–526). Oslo: Gyldendal Akademisk. Begrepet omsorgssvikt benyttes her framfor Kvellos begrep «suboptimal omsorg».

2.3 Oppvekst og utdanning

Levekårs- og trivselsundersøkelser viser at barn og unge i Norge stort sett har det bra. I Ungdata-undersøkelsen fra 2014 stadfestes en positiv trend hvor:

- Omfanget av rus- og atferdsproblemer er redusert,
- Båndene mellom generasjonene er tettere og
- Ungdom i økende grad slutter opp om skolen³⁰

Andre studier avdekker imidlertid bekymringsfulle forhold når det gjelder andelen barn som faller utenfor eller ikke opplever at de er en del av fellesskapet. Kunnskap om hvordan opplevd utenforskap i ung alder påvirker mulighetene for å lykkes i voksenlivet, tilsier at dette har store samfunnsmessige og individuelle konsekvenser.³¹

I lys av dette har vi valgt å rette oppmerksomheten mot tre former for utenforskap som særlig påvirker barn og unges oppvekst- og utdanningssituasjon og deres muligheter til å klare seg med egne ressurser i voksenlivet. Disse er: 1) Frafall i videregående opplæring, 2) Spesialundervisning og 3) Manglende inkludering av barn og ungdom med nedsatt funksjonsevne.

2.3.1 Frafall i videregående opplæring

All ungdom som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring.³² Retten gjelder uansett hvilke kunnskaper eller ferdigheter eleven har tilegnet seg i grunnskolen.

Mange ungdommer som begynner i videregående opplæring blir enten forsinket i opplæringsløpet eller slutter uten å ha fått studie- eller yrkeskompetanse.³³ Dette er en utbredt og vedvarende bekymring i norsk utdanningspolitikk. 95 prosent av alle ungdommer begynner i videregående opplæring samme år som de avslutter ungdomsskolen. Av disse er det bare 70 prosent som gjennomfører på landsbasis.³⁴

- Andelen elever som fullfører videregående opplæring ligger rundt 70 prosent på landsbasis. Andelen har vært nokså stabil siden 1994
- Det er store lokale variasjoner. Akershus er det fylket som har hatt høyest gjennomstrømning med 77 prosent. I Finnmark er andelen 54 prosent
- Unge som ikke fullfører videregående opplæring har langt større sjanse for å få behov for andre offentlige tjenester (som uføretrygd, sosialhjelp, attføring, dagpenger mv.)
- Nettogevinsten ved å få elever til å fullføre videregående opplæring er 900 000 pr elev

Forskerne benytter ulike begrep for å forstå og forklare fenomenet. Noen snakker om manglende gjennomføring og vektlegger ulike årsaker til at elever faller fra, andre snakker om bortvalg og framhever at elevene tar et aktivt valg om ikke å gjennomføre videregående opplæring.

Ferske tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 70,8 prosent av de som startet på videregående opplæring i 2009 gjennomførte skolen innen fem år. Denne andelen har ligget stabilt de siste 20 årene. I 2009-kullet gjennomførte 83 prosent av elevene på studieforberevende

³⁰ Ungdata-undersøkelsen: www.ungdata.no. Nasjonale resultater 2013. NOVA-rapport 10/14.

³¹ Norges forskningsråd: Ungdom, frafall og marginalisering, Vista Analyse. Rapport 07/2010. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. 2013.

³² Opplæringslovens § 3-1

³³ Forskerne benytter ulike begrep for å forstå og forklare fenomenet. Noen snakker om frafall og manglende gjennomføring og vektlegger ulike årsaker til at elever faller fra, andre snakker om bortvalg og framhever at elevene tar et aktivt valg. Kilde: Kristian Moss Mathisen (2011): Frafall eller bortvalg i videregående skole. Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag

³⁴ En oversikt over andel elever som ikke har bestått og fullført videregående opplæring i hver kommune finner her:: <http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/gjennomforing/gjennomforingsbarometeret-2014.pdf>

utdanningsprogrammer. Gjennomstrømningen innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var på 58 prosent. Årets tall viser en svak framgang for yrkesfagene fra 2007 til 2009-kullet.³⁵

NIFU, som blant annet har studert bortvalg i Akershus, deler bortvalgselevene inn i to grupper:³⁶

- 1) Elever som oppga opplæringsrelaterte forhold som hovedårsaken til at de sluttet. Totalt utgjorde disse 42,8 prosent
- 2) Elever som oppga at det var forhold utenfor opplæringen som var årsaken til at de sluttet i videregående opplæring. Totalt utgjorde disse 42,2 prosent

Årsakene til at ungdom ikke fullfører videregående opplæring er mange og sammensatte. I nyere forskning har følgende fire faktorer vist seg å ha sterk forklaringskraft:³⁷

1. De har for svakt faglig grunnlag

- Mange slutter fordi de blir satt til å strekke seg etter det uopnåelige. Elever med svakt faglig grunnlag fra ungdomsskolen har langt lavere sannsynlighet for å fullføre og bestå enn faglig sterkere elever

2. De mangler skoleengasjement

- Den sosiale opplevelsen av skolehverdagen er i størst grad den faktoren som påvirker elevens tanker om å avslutte skolegangen. Faktoren «sosial opplevelse» inkluderer både opplevelse av ensomhet, eller mangel på venner, og mangel på sosial relasjon til læreren
- Feilvalg eller ikke å bli tatt opp til førstevalget påvirker elevens motivasjon

3. De får ikke læreplass eller fullfører ikke læretiden

- Høsten 2014 fikk bare 76 prosent yrkesfagelevene læreplass eller godkjent lærekontrakt³⁸
- Bare 45 prosent fortsetter på et løp innenfor yrkesfagsstrukturen

4. De sliter utenfor skolen

- Mellom hver fjerde og hver femte elev som sluttet i løpet av skoleåret, hadde en psykisk sykdom eller psykososiale problemer

Ensomhet er en av de hyppigste årsakene til at elever i videregående opplæring slutter. En studie gjennomført blant elever i videregående opplæring i Sør-Trøndelag viser at ensomhet er den klart viktigste årsaken til elevenes intensjon om å slutte. Ensomhet var da knyttet til elevenes sosiale opplevelse av opplæringen og viste seg å forklare 25 prosent av årsaken til frafallet.

En studie fra NTNU viser at hver elev som fullfører videregående opplæring gir en samfunnsgevinst på nesten én million kroner. De som fullfører kommer lettere i jobb og har mindre sannsynlighet for å

³⁵ Framgangen er på 2,5 prosentpoeng. <<http://www.ssb.no/utdanning/statistikk/vgogjen>>.

<http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/vgo/>

³⁶ Eifred Markussen og Idunn Seland. Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011. Rapport 6/2012

³⁷ Se Frostad m. fl. (2014): Losing All Interest in School: Social Participation as a Predictor of the Intention to Leave Upper Secondary School Early, *Scandinavian Journal of Educational Research*, publisert online 5. juni 2014 og Per Egil Mjåvatn og Per Frostad (2014) Tanker om å slutte på videregående skole: Er ensomhet en viktig faktor? *Spesialpedagogikk*, volum 79 (1)

³⁸ Utdanningsdirektoratet. Indikatorrapport 2015. Oppfølging av samfunnskontrakten for flere læreplasser.

belaste trykkesystemet. Kostnaden for å hjelpe hver elev er satt til 100 000 kroner per elev. Nettogevinsten per elev er 900 000.³⁹

I rapporten «Kostnader av frafall i videregående opplæring» utarbeidet av SØF framholdes det at unge som ikke har fullført videregående opplæring har⁴⁰

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

Rapporten beregner den økonomiske besparelsen ved å redusere frafallet i videregående opplæring med en tredjedel til å være seks milliarder kroner pr årskull i et livsløpsperspektiv.

De individuelle og samfunnsmessige konsekvensene av frafallet i videregående skole er godt dokumentert. Norske og internasjonale studier viser en klar sammenheng mellom manglende gjennomføring av videregående opplæring, ustabil tilknytning til arbeidslivet og lønnsnivået til de som kommer i jobb. Manglende gjennomføring av videregående opplæring reduserer den enkeltes muligheter for å få en fast jobb og være økonomisk uavhengig som voksen. Det er grunn til å anta at opplevd utenforskap i arbeidslivet i mange tilfeller kan føres tilbake til manglende videregående opplæring.

2.3.2 Spesialundervisning

I henhold til formålsbestemmelsene skal opplæringen tilpasses elevenes evner og forutsetninger. Dette er en formålsbestemmelse som pålegger kommuner og fylkeskommuner plikter, og ikke en rettighet for elevene. Dersom elevene ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har de rett til spesialundervisning. For å kunne gjøre vedtak om spesialundervisning, må det foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT. Før skolene henviser til sakkyndig vurdering, skal de ha vurdert og prøvd ut tiltak innen det ordinære opplæringstilbudet.

- 8 prosent av alle elever i grunnskolen hadde spesialundervisning i skoleåret 2013–14. Dette utgjør ca. 37 000 elever
- Andelen er 2-3 prosent høyere enn for 10-15 år siden
- Andelen varierer fra ca. 7 prosent i Hedmark til ca. 10 prosent i Nordland
- Skoler med lav kvalitet på undervisningen har høyere andel spesialundervisning enn skoler med høyere kvalitet

I dag får ca. 8 prosent av elevene i grunnskolen spesialundervisning. Det er store variasjoner mellom fylker og kommuner, fra 2 prosent i kommuner med lavest andel spesialundervisning til 23 prosent i kommuner med høyest andel. I videregående opplæring fikk 6 prosent av elevene spesialundervisning i 2012. Også her er det med stor variasjon mellom fylkene, fra 3,7 til 11,5 prosent

³⁹ Torberg Falch, professor i samfunnsøkonomi på NTNU. Kilde: <http://gemini.no/2014/01/matte-bestemmer-fracfall-i-skolen/>. Torberg Falch, & Henning Nyhus (2011): Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne. Bergsli, Heidi (2013): helse og frafall i videregående opplæring. Sosialforsk. Høyskolen i Oslo og Akershus.

⁴⁰ Sammenligning av elever som ikke har fullført videregående i løpet av 8 år og ungdom i samme årskull. Falch, Torberg, Borge Johannesen og Strøm: «Kostnader av frafall i videregående opplæring», Senter for økonomisk forskning 2009.

(se vedlegg 3).⁴¹ Spesialundervisningen er skjevfordelt mellom kjønnene, 68 prosent av elever som fikk spesialundervisning i 2014 var gutter.

Å få satt inn tiltak tidligere i opplæringsforløpet anses som hensiktsmessig for å hindre skjevutvikling, minske behovet for spesialundervisning og hindre frafall senere i opplæringsløpet. Likevel viser tall fra Utdanningsdirektoratet at den største tyngden av hjelp settes inn sent i opplæringsforløpet. I 2012 hadde 4,3 prosent av elevene på 1. trinn og 11,6 prosent av elevene på 10. trinn spesialundervisning.

Forskningen trekker fram ulike forklaringer på at andelen elever med spesialundervisning øker med økende alder:

- At skolene ikke klarer å fange opp elever som sliter før sent i skoleløpet
- At skolene velger en «vente og se»-holdning før elever utredes og tiltak settes inn

Nyere forskning på spesialundervisning setter spørsmålsteget ved måten spesialundervisningen brukes og organiseres på. Det hevdes at spesialundervisning bidrar til segregering av elever, uten at man kjenner effekten av spesialundervisningen.⁴² Forskerne stiller spørsmål ved om ikke grunnskolen kunne ha bragt disse elevene lenger med tilpasset opplæring enn med spesialundervisning.⁴³

Det viser seg at skoler med lav kvalitet på undervisningen har høyere andel spesialundervisning enn skoler med høyere kvalitet.⁴⁴ Det hevdes at heving av kvaliteten på den ordinære opplæringen vil minske behovet for spesialundervisning.⁴⁵ Det vil bedre inkluderingen og det vil bidra til å dreie ressursbruken fra enkeltindivid til fellesskapet.⁴⁶ Studier fra videregående opplæring viser at elever med spesialundervisning som gikk i ordinære større klasser hadde større sannsynlighet for å fullføre enn elever med spesialundervisning i egne klasser.⁴⁷

En viktig diskusjon i forbindelse med spesialundervisning dreier seg om hvor undervisningen finner sted. Nesten 3 av 4 av elever som mottar spesialundervisning får dette utenfor sin ordinære klasse, enten i små grupper eller alene med en lærer eller assistent. Dette kan i mange tilfeller ha pedagogiske begrunnelser, men kan for noen barn ha negative konsekvenser for senere sosial og faglig mestring.⁴⁸

Av de omtrent 37 000 elevene som fikk spesialundervisning utenfor den ordinære klassen i 2013/14, var det 4000 som hadde hovedtilhørighet til en fast avdeling for spesialundervisning. Slike undervisningsopplegg kan i mange tilfeller føre til at barna opplever utenforskap, både på skolen og på fritiden.⁴⁹

Drøftingene ovenfor tilsier at omfanget av spesialundervisning, og måten spesialundervisningen brukes og organiseres på, bidrar til at barn og unge faller utenfor. De samfunnsmessige konsekvensene av dette må sees i sammenheng med konsekvensene manglende fullført videregående opplæring og ustabil tilknytning til arbeidslivet.

⁴¹ www.utdanningsdirektoratet.no

⁴² Thomas Nordahl og Rune Sarromaa Hausstätter: «Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Høgskolen i Hedmark: 2009.

⁴³ <http://www.udir.no/Tilstand/Evaluering-av-Kunnskapsloftet/Gjennomgang-av-spesialundervisningen/>

⁴⁴ Thomas Nordahl, Sølvi Mausethagen og Anne Kostøl: «Skoler med stort og lite omfang av atferdsproblemer» Høgskolen i Hedmark. Rapport 3/09).

⁴⁵ Kari Bachmann og Peder Haug. Forskning om tilpasset opplæring. Høgskulen i Volda. Forskningsrapport nr. 62, 2006

⁴⁶ Mathisen, I. m. fl. (2012): Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?

⁴⁷ Eifred Markussen, Marit Strømstad, Tone Cecilie Carlsten, Rune Hausstätter og Thomas Nordahl, 2007. Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsloftet

⁴⁸ www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/>

⁴⁹ www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/>

2.3.3 Barn og unge med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne deltar i betydelig mindre grad i arbeidslivet enn andre. Manglende inkludering i barneårene vurderes som en medvirkende årsak til at de faller utenfor arbeidslivet i voksen alder. Flere nyere studier dokumenterer at barn og unge med ulike typer funksjonsnedsettelse i for liten grad blir inkludert i skole og fritid.⁵⁰

- Yrkesdeltakelsen for mennesker med nedsatt funksjonsevne er 38 prosent. Hos den øvrige befolkningen er den 86 prosent
- Utdanning er en enda viktigere faktor for yrkesdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse enn for andre. Dette framhever betydningen av inkludering i skole og fritid for denne gruppen
- Nesten 80 prosent av grunnskolene er ikke tilstrekkelig fysisk tilgjengelige, og medfører at barn med en funksjonsnedsettelse må velge en annen skole enn nærskolen

Det finnes ingen nasjonal oversikt over antallet barn med nedsatt funksjonsevne. På basis av SSBs levekårsundersøkelse er andelen barn som har ulike typer funksjonsnedsettelse stipulert. 1 prosent av barn og unge mellom 6 og 15 år har vansker med å gå selv. Ca. 4 prosent har vansker med å se eller høre, uttrykke seg eller delta i fritidsaktiviteter og lek. 10 prosent av barna oppgis å ha lærevansker.⁵¹

Inkludering i skolen er viktig både for læringsutbyttet og for aktiv deltakelse og tilhørighet. Barn som blir tatt ut av den ordinære skolen, lærer helt fra de er små at de er annerledes. Samtidig mister de muligheten til å delta i undervisning, lek og aktiviteter sammen med sine jevnaldrende.⁵² Dette har blant annet sammenheng med at foreldre til barn med en fysisk funksjonsnedsettelse velger bort nærskolen fordi den ikke er tilstrekkelig tilrettelagt. Dette medfører at de ikke får gå på skole i sitt nærmiljø og får enda større utfordringer med å treffe jevnaldrende i nærheten av hjemmet.⁵³

Etterhvert som barn med nedsatt funksjonsevne blir eldre, ser det ut til å være en økende segregering også på fritidsarenaen – parallelt med utviklingen i skolen. Barn og unge med nedsatt funksjonsevne tas i størst grad ut av ordinær klasse i overgangene mellom barnehage og barneskole, og mellom barneskole og ungdomsskole. Fra barnehage til barneskole tredobles andelen barn som mottar undervisningen i egne grupper eller klasser. Utviklingen fortsetter fra barneskole til ungdomsskole. I ungdomsskolen får elever med nedsatt funksjonsevne i stor grad sitt opplæringstilbud andre steder enn der deres medelever er.

Manglende integrering er utfordringer ungdom med nedsatt funksjonsevne tar med seg inn i voksenlivet. Det utenforskap de opplever i barneårene påvirker deres muligheter til å klare seg med egne ressurser når de blir voksne. En levekårsundersøkelse gjennomført av NOVA dokumenterer at yrkesdeltakelsen for mennesker med nedsatt funksjonsevne er langt lavere enn hos den øvrige befolkningen (38 prosent mot 86 prosent).⁵⁴ For de som er født med eller har fått en funksjonsnedsettelse i tidlig barndom er utdanning den viktigste faktoren for å lykkes i arbeidsmarkedet som ung voksen. Undersøkelser tyder på at utdanning er en enda viktigere faktor for yrkesdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse enn for andre.

⁵⁰ Kermit, P., Tharaldsteen, A. M., Haugen, G. M. D. & Wendelborg, C. (2014). En av flokken? Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger. NTNU Samfunnsforskning og Statped.

⁵¹ http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/

⁵² Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2014): Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger. Oslo: Gyldendal Akademisk

⁵³ Nær 80 prosent av grunnskolene i Norge ikke er tilgjengelige for bevegelseshemmede. Kilde: www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/

⁵⁴ Finnvoild og Pedersen 2012. Finnvoild 2013.

2.4 Arbeidslivet

Samlet sett kjennetegnes norsk arbeidsliv av høy yrkesdeltakelse, tilfredse arbeidstakere og høy produktivitet. Samtidig viser statistikk og forskning at en relativt stor andel står utenfor arbeidslivet grunnet helseproblemer, lav eller inadekvat kompetanse og svake norsksferdigheter.

Arbeidsledigheten er på vei opp og fra 2. kvartal 2014 til 2. kvartal 2015 ble det 31 000 flere arbeidsledige.⁵⁵ Halvparten av økningen kom i aldersgruppen 15-24 år.

- 125 407 personer mottok økonomisk sosialhjelp i minst en måned i 2014. Langvarig sosialhjelpsavhengighet utgjør 41,2 prosent av alle mottakerne.
- Drøyt 700 000 personer i arbeidsfør alder personer mottar helserelaterte ytelser (uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger)
- Unge har større sannsynlighet for å være arbeidsledige, men ledighetsperiodene blant unge er relativt kortere
- Unge uten fullført videregående opplæring har (mye) større sannsynlighet for å bli arbeidsledige
- Innvandrere har gjennomgående høyere ledighet øvrig befolkning, hvor innvandrere med bakgrunn fra afrikanske land har særlig høy ledighet
- 43 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, mot 75 prosent i befolkningen generelt⁵⁶
- Om lag 85 000 personer med ulik grad av funksjonshemming står ufrivillig utenfor arbeidslivet⁵⁷

Når det gjelder utenforskap på arbeidsmarkedet tyder statistikk og forskning på at særlig tre grupper rammes, nærmere bestemt unge, innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne.

2.4.1 Hvem og hvor mange står utenfor?

Tall fra NAV viser at i alt er det 311 752 personer i Norge som mottok uføretrygd i 2015.⁵⁸ 254 524 mottok sykepenger, mens 152 678 var mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det utgjør til sammen 718 954 personer, og innbefatter personer både med og uten et arbeidsforhold. Blant annet LO påpeker at dette ikke er realistiske tall siden personer kan motta flere ytelser, og sykepenger heller ikke gir et riktig bilde av det vi vil kalle «utenfor arbeidslivet». LO hevder det reelle tallet er nærmere 400 000.⁵⁹

Fylkene med høyest andel uføretrygdede er (rangert fra høy til lav) Østfold (13,6 prosent), Hedmark, Aust-Agder, Telemark og Nordland (12,4 prosent). Fylkene med lavest andel uføretrygdede er (rangert fra lav til høy) Oslo (5,5 prosent), Akershus, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane (8,1 prosent)..

Tall fra SSB (2010) viser at 793 200 personer mottar velferdsytelser. Dette tilsvarer 23,6 prosent av den voksne befolkningen (15-66 år). Trekker vi fra dem som var sysselsatt, ender vi opp med 519 700 personer (15-66 år) som mottok ytelser og som var uten jobb. Det tilsvarer 15,5 prosent av den voksne befolkningen. Av disse var 76 400 personer innvandrere, dvs. at 17,6 prosent av innvandrerne mottok velferdsytelser uten å være sysselsatt.

⁵⁵ SSB (2015): *Arbeidskraftundersøkelsen, 2. kvartal 2015*. [URL]: <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>. Lest: 28.08.2015.

⁵⁶ http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Arbeid/

⁵⁷ http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Arbeid/

⁵⁸ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>

⁵⁹ LO (2015). «Utenforskap» og inkludering -riktig omfang og riktig målgruppe». Samfunnsnotat nr 3/15. Samfunnspolitisk avdeling. Oslo Landsorganisasjonen i Norge. [URL]: http://www.arbeidslivet.no/Documents/Arbeid/nr.03_Utenforskap%20og%20inkludering%20ny.pdf

Veksten i økonomisk sosialhjelp var fortsatt sterk i 2014. 125 407 personer mottok økonomisk sosialhjelp og er det høyeste antallet på 10 år. Det ble utbetalt til sammen 5,6 milliarder kroner i sosialhjelp i 2014. I alt 37 prosent av mottakerne er under 30 år og enslige menn utgjorde 39 prosent av mottakerne i 2014. Innvandrere er en økende andel av mottakerne og utgjør nå 37 prosent av alle sosialhjelpsmottakere. Økningen i antall innvandrere med sosialhjelp må ses i sammenheng med at også innvandrerbefolkningen vokste siste år, med 5,7 prosent⁶⁰.

2.4.2 Unge

Tall fra SSBs siste arbeidskraftsundersøkelse viser økende ledighet, og at den sterkeste økningen er blant personer under 25 år, og særlig blant menn. At unge er de som særlig rammes av arbeidsledighet er kjent fra en rekke tidligere undersøkelser. Forskningsrådets kunnskapsoppsummering om ungdom, frafall og marginalisering presenterer funn fra en rekke studier som belyser årsaker til og konsekvenser av arbeidsledighet blant unge.⁶¹ Oppsummert viser forskningen som presenteres at det å ikke fullføre videregående opplæring svekker arbeidsmarkedstilknytning og lønnsnivå til de som kommer i jobb.

Selv om det å stå utenfor arbeid og utdanning i ungdomstida øker risikoen for senere marginalisering, er det også et poeng at mange klarer seg relativt godt. Hvilke konsekvenser det å stå utenfor i ung alder har på lang sikt, vil blant annet avhenge av ressurser hos den unge og hans eller hennes familie, i tillegg til egenskaper ved tiltaksapparatet som møter dem og situasjonen i arbeidsmarkedet generelt. Videre viser forskning at selv om ledigheten blant unge er relativt høy sammenlignet med øvrig befolkning, tenderer ledighetsperiodene til å være relativt korte. Tendensen er at unge arbeidssøkere raskt kommer i arbeid, men at de også er mer sårbare for utstøting fra arbeidslivet. En studie fra Frisch-senteret viser at lange perioder uten verken skole eller jobb virker selvforsterkende, dvs. at sannsynligheten for å vende tilbake til skole eller arbeidsliv faller med den tiden man har stått utenfor.⁶² Familiebakgrunn og familiens sosioøkonomiske status har stor betydning for utfallet, siden ungdom som har foreldre med høy utdanning og inntekt har langt mindre risiko for varig utenforskap enn ungdom med foreldre som har lav utdanning og inntekt

Det er iverksatt en rekke tiltak av statlige, lokale og frivillige aktører rettet mot å forebygge skoleslutting, samt styrke nærheten til skole og arbeidsliv. I tillegg har ungdom/unge gjerne hatt fortrinn til mer universelle arbeidsmarkedstiltak i form av ulike garantiordninger, og enkelte NAV-kontorer (både kommunal og statlig del) har operert med egne team/veiledere som yter bistand til unge/ungdom. Forskning viser at denne type tiltak gjerne inneholder en kombinasjon av opplæring/kvalifisering og arbeidspraksis, og at suksesskriteriene for gjennomføring og overgang til skole/arbeid ofte handler om skreddersøm, tett individuell oppfølging, tverretattlig samarbeid, tidlig intervensjon, forebygging og ubyråkratiske strukturer.

Det er godt dokumentert at unge uten utdanning både har større problemer med å komme i og å stå i arbeid. De tjener også mindre enn jevnaldrende som har fullført utdanning. Konsekvensene av manglende eller lav arbeidsdeltakelse er blant annet dårligere mulighet for økonomisk selvforsørgelse. Dette betyr både økt belastning på offentlige trygde- og stønadssystemer, men også dårligere forutsetninger for den enkelte når det gjelder deltakelse i samfunnet og problemer med å etablere seg på boligmarkedet.

2.4.3 Innvandrere

Innvandrere fra EØS-området kommer i stor grad til Norge for å arbeide og sysselsettingsnivået i denne gruppa er følgelig høyt. Innvandrere fra Asia og Afrika har i større grad flyktningebakgrunn og

⁶⁰ SSB: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk>

⁶¹ Sletten og Hyggen (2013): Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat. Norges forskningsråd.

⁶² Røed m.fl. (2010): Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder?

har kortere botid sammenlignet med andre grupper. Dette gjelder særlig afrikanske innvandrere. Sysselsettingsnivået i de fleste innvandrergupper øker i takt med botid, men forskjellene gruppene imellom utjevnes likevel ikke. Også blant dem med over 10 års botid har afrikanske innvandrere lavest sysselsettingsandel med om lag 50 prosent. Dette er langt under gjennomsnittet for innvandrere.⁶³ Forskjellen i sysselsettingsprosent mellom innvandrere og befolkningen ellers er større for kvinner enn for menn. Dette gjelder særlig personer fra Pakistan og Tyrkia, og samt personer med kort botid, fra Afghanistan, Somalia og Irak. Det lave sysselsettingsnivået blant innvandrerkvinnene fra disse landene trekker ned gjennomsnittlig sysselsettingsgrad i de respektive gruppene.

Barrierene for innvandreres inntreden på arbeidsmarkedet forklares med manglende utdanning, manglende økonomiske incentiver, lite nettverk, vanskelig familiesituasjon og utfordringer med å lære norsk. Også innvandrere som er i arbeid møter utfordringer: Egenskaper ved det norske arbeidsmarkedet og velferdssystemet kan også forklare hvorfor ikke flere innvandrere står i arbeid. Kvinner med innvandrerbakgrunn er ofte ansatt i tunge og dårlig betalte jobber i arbeidsmarkedets randsoner, og i lavlønnsyrker med relativt høy avgang til spesielt helserelevante ytelser. En relativt høy andel av de som ikke er i jobb er mottakere av ulike offentlige stønader, uten at de er i gang med hensiktsmessige og effektive kvalifiseringsløp.

Selv om mange innvandrere har lite norskkunnskaper og lav utdanning, er det andre som har utdanning, men ikke får benyttet den. Flere undersøkelser viser behov for å bedre godkjenningsordninger for innvandreres medbrakte kompetanse, fleksible påbyggingsmoduler, rekruttering til offentlig og privat sektor og etablering av egne bedrifter.⁶⁴ Det er dokumentert at innvandrere blir diskriminert i rekrutteringsprosesser, og menn i størst grad.⁶⁵

Innvandreres sysselsetting og ledighet er mer konjunkturutsatt enn det den er for resten av befolkningen.⁶⁶ Innvandrere jobber oftere ufrivillig deltid og har oftere korttidsengasjementer enn andre. Innvandrere fra Afrika, Asia, mv. med høyere utdanning over fire år hadde omlag tre ganger større andel overkvalifiserte enn befolkningen i alt.⁶⁷ 15 prosent var ansatt i yrker som ikke krever høyere utdanning, mot omlag 4 prosent med høyt utdannede i arbeid i befolkningen i alt. Funn fra forskning indikerer at bedrifter er skeptiske til å ansette innvandrere med en eller annen form for offentlig bistand, mens de generelt er positive til rådgivning om vurdering av kompetanse.⁶⁸ Fordelingsutvalget peker på at enkelte innvandrergupper har problemer med å komme seg ut av varig lavinntekt fordi det tar for lang tid å få fotfeste i arbeidslivet. Enkelte grupper har tidligere avgang fra arbeidsmarkedet sammenlignet med øvrig befolkning.⁶⁹

Sysselsettingsnivået varierer veldig fra kommune til kommune, noe som forklares med for eksempel kommunestørrelse, næringsgrunnlag, lokalt arbeidsmarked og befolkningssammensetning. Funn fra NIBR belyser jobbmuligheter og utdanning som årsaksforklaringer: Andelen innvandrere med høy utdanning er på nivå med øvrig befolkning, men det er store regionale forskjeller.⁷⁰ I 129 av 160 undersøkte bo- og arbeidsmarkedetsregioner er innvandrere høyere utdannet enn

⁶³ SSB (2015). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal*. 18.07.2015.

[URL]: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys>. Lest 27.08.2015.

⁶⁴ Se bl.a. Rambøll (2015): *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkerne i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker*.

⁶⁵ Midtbøen, A.H. og J. Rogstad (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker*. ISF 2012:1.

⁶⁶ SSB (2015). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal*. 18.07.2015.

[URL]: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys>. Lest 27.08.2015.

⁶⁷ SSB (2014). *Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012 (Rapporter 2014/28)*

⁶⁸ Djuve, A. B. (2006). "Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv: Integrasjon i randsonen". I: *Arbeid, velferd og samfunn*. Oslo : Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra: http://www.faoarkiv.no/pro/abd_art_des06.pdf

⁶⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014). *Årsrapport*. Oslo: IMDi

[URL]: http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Aarsrapporter/Aarsrapport_IMDi_2014.pdf Lest 26.08.2015

⁷⁰ Søholt, Susanne. Kristian Rose Tronstad og Hilde Marte Bjørnsen (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. NIBR-rapport 2014:25.

[URL]: <http://www.nibr.no/filer/2014-25.pdf>. Lest: 27.08.2015.

majoritetsbefolkningen. Innvandrere bosatt i mer perifere regioner har kortere botid enn innvandrere i bosatt i byene. Botid gjenspeiler på denne måten det nye migrasjonsmønsteret til Norge. Stadig flere nyankomne arbeidsinnvandrere flytter dit hvor det er jobbmuligheter, dvs. i hele landet. Blant flyktninger og andre innvandrere som har kommet tidligere har mange flyttet fra distriktene til store og mellomstore byer.

Selv om det er store variasjoner, viser funnene over at enkelte innvandrergrupper har store problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet. Konsekvensene av dette er blant annet vedvarende lavinntekt i en del familier, hvor det gjerne er mange familiemedlemmer. Barn rammes særlig sterkt, fordi foreldre/foresatte ikke har råd til å understøtte skole- og fritidsaktiviteter som ellers kunne styrket barnas muligheter til å få venner, deres følelse av tilhørighet og deres fremtid som samfunnsborgere.

2.4.4 Personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne er en sammensatt gruppe. Tall fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser at personer med nedsatt funksjonsevne i betydelig mindre grad deltar i arbeidslivet, og at om lag 85 000 personer med ulik grad av funksjonshemming ufrivillig står utenfor arbeidslivet.

Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelser, både Helse- og levekårsundersøkelsene og Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) har over tid tematisert levekårssituasjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. I følge AKU har sysselsettingsandelen for aldersgruppen mellom 25 og 39 år ligget mellom 51 og 56 prosent over en tiårsperiode.⁷¹ Tilsvarende andeler for alle sysselsatte i samme aldersgrupper var 82 og 84 prosent. Det ser ikke ut til at sysselsettingsandelen for de som har funksjonsnedsettelse nærmer seg gjennomsnittet, på tross av at det lenge har vært en politisk ambisjon å øke sysselsettingen, og etter at omfattende virkemidler og tiltak er iverksatt.⁷² Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har bl.a. til hensikt å hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Evalueringen av IA-avtalen viser at en ikke har lykkes med dette målet.⁷³

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne som ble iverksatt i 2012, hvor målgruppen er unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne og som har behov for hjelp til å komme i arbeid, viser at få av dem som har behov for bistand og oppfølging fra NAV har fysiske funksjonsnedsettelse⁷⁴. Den reelle målgruppa er heller unge som står utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske lidelser, sosiale problemer, liten formell kompetanse, eller en kombinasjon av disse.

En ny undersøkelse om arbeidsgiveres inkluderingsevne viser at det å ha erfaring med funksjonshemmede i virksomheten fremmer evnen til inkludering.⁷⁵ Utdanning trekkes også frem som en faktor som understøtter arbeidsinkludering. Dette understøttes av et NOVA-notat til KS, hvor det påpekes at «*utdanning er en enda viktigere faktor for yrkesdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse sammenlignet med andre*».⁷⁶

De negative økonomiske konsekvensene av å stå utenfor arbeidsmarkedet er godt dokumentert, både for individ og samfunn. I tillegg har deltakelse i arbeidsliv stor betydning for trivsel og tilhørighet. Undersøkelser viser at personer med nedsatt funksjonsevne føler seg mer ensomme enn andre, og at utenforskapet i denne gruppen starter allerede i barneskolen. Manglende deltakelse i arbeidslivet

⁷¹ Bø m.fl. (2013): Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013. SSB. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/148088?_ts=14247681200

⁷² Se NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

⁷³ Ose m.fl. (2013): Evaluering av IA-avtalen (2010 – 2013). SINTEF.

⁷⁴ Ose m.fl. (2014): Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. SINTEF

⁷⁵ Falkum m.fl. (2015): Arbeidsgiveres inkluderingsevne. Arbeidsforskningsinstituttet.

⁷⁶ Finnvoid, Jon Erik (2015): Notat, arbeidsverksted KS 11-12 august 2015. NOVA.

bidrar til å forsterke følelsen av å være annerledes og ofte marginalisert, noe som kan bidra til å forverre både helsetilstand og funksjonsnivå.

2.5 De sosiale fellesskap

Det norske velferdssamfunnet hviler på tre pilarer: En velutbygd offentlig sektor, en velfungerende, markedsstyrt privat sektor og et levende sivilsamfunn. Betegnelsen sivilsamfunn brukes ofte synonymt med frivillig foreningsliv, hvor formelle organisasjoner samler kontakt. Folk knytter sosiale bånd og opparbeider seg nettverk som favner bredere enn familie, venner og arbeidskolleger. Gjennom aktivitet og felles opplevelser skapes tillit mellom mennesker og gode lokalsamfunn.⁷⁷ Den uformelle og uorganiserte frivilligheten utgjør også et vesentlig bidrag til velferdssamfunnet. Enkeltpersoners og gruppers innsats overfor familie, nettverk og nærmiljø utgjør «limet» i samfunnet og bidrar til å «tette huller» mellom de ulike sfærene av samfunnet.

Også innenfor sivilsamfunnet oppstår former for utenforskap som har både individuelle og samfunnsmessige konsekvenser. Vi har valgt å rette oppmerksomheten mot tre former for utenforskap som gjelder det sivile samfunn, men som har konsekvenser for de andre livssfærene. Disse er: 1) Sosial ulikhet i deltakelse, 2) Manglende integrering og 3) Mangel på nettverk.

2.5.1 Sosial ulikhet i deltakelse

Frivillighetsmeldingen viser at 58 prosent av den voksne norske befolkning har deltatt i frivillig arbeid «sist år».⁷⁸ Det er særlig arbeid på idrett/kulturfeltet som trekker opp. Det er altså en stor del av den norske befolkningen som inngår i den frivillighetskulturen organisasjonslivet bringer med seg. Samtidig påpekes det at den norske frivillighetskulturen er segmentert og vanskelig å trenge gjennom. Man må kjenne de sosiale kodene for å komme på innsiden av fellesskapet.

Enjolras og Wollebæk har undersøkt hvilke sosiale forskjeller som preger deltakelse i frivillige organisasjoner.⁷⁹ Deres hovedfunn er at sosiale ulikheter preger organisasjonsdeltakelsen på den måte at jo høyre inntekt og utdanning, desto flere medlemskap og aktive medlemskap.⁸⁰ Det er en sterk overrepresentasjon av høyinntektsgrupper innen idretten. Aktivt medlemskap i kulturorganisasjoner er også preget av ulikhet, men i mindre grad enn idretten. Der er det utdanningsnivået som i størst grad bidrar til å forklare engasjement i frivillig arbeid. Studien viser også at de sosiale forskjellene er større i Norge enn i de andre nordiske landene. Norge er preget av større forskjeller mellom inntektsgrupper enn i Sverige og Finland når det gjelder deltakelse i idrettsforeninger. Norge har den meste elitistiske profilen innenfor kulturforeninger blant de tre skandinaviske landene.

De sosiale forskjellene har økt i perioden 1990-2007, særlig når det gjelder idrett, men også for nesten alle typer organisasjoner (med unntak av kultur og miljøvern). Videre viser utviklingen mellom 1990 og 2007 økende forskjeller blant grupper som deltar i idrettsforeninger når det gjelder helsetilstand. I økende grad er organisert fysisk aktivitet for rike og friske mennesker. Samtidig viser funnene at innen kultur, kunst og musikk går utviklingen svakt i motsatt retning med hensyn til helsetilstand.

⁷⁷ Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor: <http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Mot-en-felles-definisjon-av-tredje-sektor>

⁷⁸ St. Meld. 39 (2006-2007): Frivillighet for alle.

⁷⁹ Enjolras og Wollebæk: «Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2010

⁸⁰ Enjolras og Wollebæk: «Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2010

Sosiale ulikheter i deltakelse kan bidra til å forsterke andre former for utenforskap. Personer og familier som står utenfor det frivillige organisasjonslivet, opplever gjerne at de står utenfor på andre samfunnsarenaer. Konsekvensene av dette kan være fremmedgjøring og manglende tilhørighet til lokalsamfunnet.

2.5.2 Manglende integrering

I notatet «Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn» fremheves det viktige poenger om innvandrergruppers representasjon i norsk foreningsliv og om innvandrerforeninger.⁸¹

- Innvandrerbefolkningen er sterkt underrepresentert som medlemmer i frivillige organisasjoner, særlig i organisasjoner knyttet til fritidsaktiviteter
- Unge innvandrere og etterkommere av innvandrere deltar i betydelig lavere grad i idretten enn majoritetsungdommen
- Deltakelsesnivå avhenger av faktorer som botid i Norge, yrkesdeltakelse og innvandrerbakgrunn
- I 2003 ble det anslått at det fantes rundt 1000 lokale innvandrerforeninger i Norge, hvorav om lag 1/3 falt innenfor det offentlige kriterier for støtteverdige organisasjoner.
- Antallet registrerte innvandrerforeninger er størst i de innvandrer-tette fylkene i sentrale østlandsområder, samt Hordaland og Rogaland

Videre fremhever notatet at innvandrerbefolkningen er underrepresenterte som medlemmer i det tradisjonelle foreningslivet. Hvis en derimot tar deltakelse i religiøse foreninger og innvandrer- og flykningeforeninger med i beregningen, er innvandrerbefolkningens deltakelse nesten på nivå med majoritetsbefolkningen.

Det er kun registrert små endringer i innvandrerbefolkningens deltakelse i foreningslivet mellom 1996 og 2006, totalt sett.⁸² Det er imidlertid en klar økning av kvinnelig deltakelse i alle typer organisasjoner. Mannlig deltakelse går ned i politiske partier, religiøse og innvandrerorganisasjoner, og idrettsforeninger.

Individuelle barrierer som svake økonomiske ressurser, manglende språkkompetanse, kort botid og avgrensede sosiale nettverk, reduserer sannsynligheten for deltakelse i en frivillig organisasjon. Spesielt for kvinner har språkferdigheter vist seg å være den viktigste barrieren for deltakelse. Den viktigste veien inn i frivillig innsats er gjennom nettverk, ikke via nære venner og familie, men de mer løse nettverkene. Enkelte grupper i innvandrerbefolkningen mangler disse nødvendige nettverksressursene. I tillegg kan det tradisjonelle norske foreningslivet være bærere av en sementert organisasjonskultur preget av selvrekrutterende nettverk som øker terskelen for grupper som ikke er sosialisert inn i den norske foreningskulturen.

De samfunnsmessige utfordringene ligger i framveksten av et parallelt foreningsliv, hvor rekrutteringsgrunnlaget baseres på felles landbakgrunn og kulturell tilhørighet. En forutsetning for dannelsen av sosial kapital er at nettverkene ikke bare er sammenbindende, men også knytter en til mennesker som er *ulik* en selv på viktige områder. Når enkeltgrupper er underrepresenterte i de deler av sivilsamfunnet som har som sitt oppdrag å påvirke politikken på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, står viktige stemmer i fare for ikke å bli hørt.⁸³ Konsekvensene av dette kan være framveksten av subkulturer og i verste fall voldelig ekstremisme.

⁸¹ Ødegård og Sætrang: «Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2015

⁸² Enjolras og Wollebæk: «Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2010

⁸³ Fra statistikken over ser vi at innvandrere og norskfødte av innvandrerforeldre utgjør en liten andel av befolkningen i de fleste norske fylker. Bildet er imidlertid svært annerledes i Oslo, og det kan derfor være ulike utfordringer knyttet til integrering og utenforskap i Oslo og de andre fylkene (se vedlegg).

2.5.3 Mangel på sosiale nettverk

Det som skaper nettverk i lokalsamfunn er at folk møtes på ulike arenaer; gjerne både på foreldremøter i barnehagen og på skolen, i klubbhuset, på kulturskolen, på eldresenteret og på butikken. For å skape relasjoner og tillit må de samme personene møtes flere steder over lengre tid – først da blir man vevet inn i et større nettverk.

Det er bred enighet om betydningen av uformelle, sosiale nettverk i byggingen av medborgerskap. Deltakelsen i sosiale nettverk kan utløse de individuelle ressursene hos enkeltmennesket. Utfordringen er hvordan man kan inkludere de som har svake sosiale nettverk og mobilisere deres ressurser. En slik mobilisering krever søkelys på uorganiserte aktiviteter. Spørsmålet er hvordan man kan sikre et dette, og hvilken rolle kommunen kan ha i en slik sammenheng. Trolig er svaret knyttet til lokale aktører som har «mellomromskompetanse» og et sektorovergripende perspektiv.

2.5.4 Spørsmål

- Hva er de største/viktigste utenforskapsutfordringene framover? Hvorfor?

3. Fra utenforskap til inkludering

3.1 Innledning

Årsakene til utenforskap er mange og sammensatte, men statistikk og forskning viser at psykiske helseproblemer, rus- og alkoholmisbruk, ensomhet, fattigdom og manglende integrering på arbeidsmarkedet kan forklare hvorfor personer faller utenfor fellesskapet. Årsak og konsekvens er i den del tilfeller to sider av samme sak og ulike forhold kan henge sammen og gjensidig forsterke hverandre, med vedvarende utenforskap som resultat. Dette dokumentet legger vekt på å beskrive hvem som særlig rammes av utenforskap i det norske samfunnet. De foregående kapitlene viser at ungdom/unge som ikke fullfører videregående opplæring er utsatt, både fordi de har problemer i utgangspunktet som gjør at de ikke fullfører, og at manglende fullføring gjør at de får problemer med å få og stå i arbeid.

Selv om de aller fleste innbyggerne i Norge har høy levestandard og materiell velstand, viser funn fra statistikk og forskning vedvarende og delvis økende fattigdomsproblematikk, hvor innvandrerbefolkning og eneforsørgere er hardest rammet. En stor andel i arbeidsfør alder deltar ikke i arbeidslivet grunnet helseproblemer, hvor psykiske lidelser er en viktig årsak. Det er også mange personer med nedsatt funksjonsevne og mange personer med innvandrerbakgrunn som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet.

Årsakene til at en ikke har greid å løse disse problemene er sammensatte, og det finnes ikke én løsning eller ett svar på hvordan disse problemene kan forebygges og/eller overvinnes. Funnene som er presentert så langt, tyder på at løsningene på disse problemene må finnes i mellomrommene mellom ulike livsområder, og i samhandling mellom sosiale fellesskap, kommune og stat.

Forskning tyder på at det er noen «gjengangere» når det gjelder hvorfor utenforskapsproblemer oppstår og vedvarer:

- Barn og unge med problemer fanges opp for sent og får ikke det tilbud og den oppfølging de har behov for, slik at de kan realisere sitt potensiale og tilegne seg nødvendig kompetanse og ferdigheter for videre skolegang og arbeidsliv
- Lite dialog og samhandling mellom ulike aktører, inkludert lokalsamfunn, arbeidsgivere og ulike fag- og tjenestoområder. Personer med sammensatte problemer og/eller behov får ikke egnet tilbud for å komme i meningsfylt aktivitet eller arbeid
- For dårlig implementering av tiltak, som bidrar til svakere prosess- og resultat kvalitet og dårligere måloppnåelse. Ulik implementeringskvalitet medfører også at brukere ikke får et likeverdig tilbud
- Resultater av tiltak og innsatser måles ikke, dokumenteres ikke og evalueres ikke. Det er for lite kunnskap om hva som virker/ikke virker, og dermed dårligere grunnlag for prioritering og styring av innsatser
- Motstridende styringssignaler fra kommunale og statlige myndigheter fører til usikkerhet når det gjelder hva og hvem som skal prioriteres. Dette kan medføre lavere lojalitet til beslutninger og at vedtatte tiltak og innsatser ikke iverksettes

3.1.1 Spørsmål

- Hva er de viktigste barrierene for å løse utfordringene, slik dere ser det?

Kommuner og fylkeskommuner har et bredt virkemiddelapparat og kan lettere se ulike fag- og sektorområder i sammenheng. Kommunesektoren har større frihetsgrader/muligheter for lokal tilpasning av tiltak og virkemidler og mulighet til å koble offentlig, privat og frivillig sektor sammen i større grad.

I den videre drøftingen har vi valgt å skille mellom:

- Hva kommunene/fylkeskommunene selv kan gjøre
- Hva kommunene/fylkeskommunene kan gjøre sammen med sivilsamfunnet
- Hva kan og må staten bidra med?

3.2 Hva kan kommunene og fylkeskommunene selv gjøre?

I det følgende vil vi redegjøre for hva som er kommuner og fylkeskommuners særlige fortrinn når det gjelder å håndtere/løse nevnte utfordringer. Kort oppsummert vil vi fremheve at kommunenes og fylkeskommunenes lokalkunnskap, oversikt og nærhet til innbyggerne gjør dem særlig egnet til å forebygge og redusere utenforskap.

3.2.1 Tidlig innsats og tverrfaglig arbeid

Årsakene til at barn, unge og voksne marginaliseres er mange og sammensatte. Ulike fag- og forskningsmiljøer har ulike syn på hva som er årsakene til og konsekvensene av utenforskap. Det er imidlertid bred enighet om at innsatsen for å forebygge eller hindre utenforskap må starte tidlig og være bedre samordnet. I denne sammenheng handler ikke tidlig innsats om å fange opp grunnskoleelever tidlig i utdanningsløpet. Det handler om å identifisere barn i risiko mens de er i førskolealder.

For mange barn og unge er negative forhold i familien en sterk medvirkende årsak til at de opplever utenforskap i ungdomsåer eller voksen alder. Flere undersøkelser peker på at ulike kommunale faginstanser er i kontakt med disse barna og familiene deres, uten at de er klar over hverandres observasjoner. De er heller ikke klare over hverandres tiltak og kan dermed ikke legge til rette for tverrfaglig samhandling.

Flere nasjonale prosjekter har utviklet modeller for samordning av tidlig innsats på kommunalt nivå. Rapportene fra KS-prosjektet «Sammen om barn og unge- bedre samordning av tjenester» og «Modellkommuneforsøket – helhetlig og tidlig innsats rettet mot barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre» i regi av Bufdir, gir innsikt i hvilken kommunal innsats som synes å ha effekt når det gjelder tidlig intervensjon og tverrfaglig arbeid.⁸⁴

Møreforskning konstaterer i sin rapport «Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester til barn og unge» betydningen av at kommuneledelsen legger til rette for tverrfaglig samhandling gjennom felles kompetanseheving. De viser også til at kommuner som har etablert en robust samhandlingskultur også har etablert budsjettløsninger som støtter opp under dette.⁸⁵

⁸⁴ Evaluering av prosjektet «Sammen om barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge». NOVA på oppdrag for BLD og KS. «Evaluering av modellkommuneforsøket». Deloitte på oppdrag for Bufdir.

⁸⁵ KS FoU-prosjekt: Trygg oppvekst helhetlig organisering av tjenester for barn og unge. 2014.

3.2.2 Kompetanse til å se og handle

Tilbakemeldinger fra fagpersoner som arbeider med barn og unge i risiko tilsier at de er usikre på om observasjonene de gjør krever oppfølging. De sier de mangler kompetanse til å avklare alvorret i situasjonen og kompetanse til å vite hvilke tiltak som bør settes inn. Dersom lærere, førskolelærere og andre som arbeider med barn ikke er i stand til å tolke barns signaler, er det en risiko for at de vil vurdere barnas vansker ut fra individuelle forklaringer. De vil tolke situasjonen som at barnet har lære- eller konsentrasjonsvansker snarere enn å se etter årsaker i barnets livssituasjon.

Kommunene har ansvar for å sikre at medarbeiderne har kompetanse til å se og kompetanse til å handle, både ut fra et arbeidsgiverperspektiv og ut fra et faglig og perspektiv.

Det er utarbeidet flere helhetlig opplæringstilbud i tidlig intervensjonsverktøy og –metoder som kommunene kan ta i bruk. Systematiske arbeid med disse verktøyene kan bidra til å gjøre ansatte tryggere i arbeidet med å avdekke et begynnende problem, og tilby adekvat hjelp.⁸⁶

Opplæringsprogrammet «Tidlig inn», utarbeidet av Helsedirektoratet og Barne, ungdoms- og familiedirektoratet er ett eksempel på et slikt tilbud. Det er også opprettet regionale opplæringsteam som kan tilby opplæring i kommunene. Erfaringene med programmet er at programmet får størst kompetansehevende effekt når fagpersoner fra ulike virksomheter gjennomfører programmet sammen.

3.2.3 Tiltak mot frafall

Oppmerksomheten om frafallsproblematikken er stor i mange land. Kunnskapscenter for utdanning har laget en kunnskapsoversikt om frafall i videregående opplæring på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Rapporten viser at det ikke er tiltakene mot frafall i seg selv som er avgjørende, men hvordan tiltakene implementeres. Tiltak må ha god forankring i de lokale kontekstene de skal prøves ut, og de må følges skikkelig opp av alle involverte aktører.⁸⁷

Implementeringskvalitet forutsetter oppmerksomhet om følgende fem stadier av et tiltak:

- Det er behov for kunnskap om problemene. Kartlegging og analyse av problemene må være avgjørende for om man velger en bred tiltakspakke eller målrettede enkelttiltak
- I planleggingsfasen må man også sikre at iverksatte tiltak kan måles og evalueres
- I gangsetting forutsetter at ressurser og kompetanse er på plass. Eventuelle justeringer må sjekkes mot erfaringer fra de to foregående fasene
- I gjennomføringsfasen er det viktig å holde oppmerksomheten oppe. Ledelsen må koordinere og bidra med støtte
- Både resultat og prosess må evalueres, og evaluering må skje løpende

Når implementeringskvaliteten er ivarettatt, er det identifisert noen klare forutsetninger for å lykkes i arbeidet for å redusere frafall i videregående opplæring:

- Det må etableres gode relasjoner og sammenhenger mellom aktører i og utenfor organisasjonen og mellom nivåer i systemet
- Tilslutning og forankring hos alle deltakere i og rundt skolen. Motivasjon for å lykkes må være til stede og arbeidet må bli tatt på alvor av alle involverte. Problem må identifiseres tidlig nok til å sette inn tidlig innsats

3.2.4 Læreplasser

Elever i yrkesfaglig utdanning trenger læreplass for å få nødvendig praksis til å fullføre utdanningen. Mange elever er i praksis i skoletiden og noen får tilbud om læreplass fra bedrifter de har blitt kjent

⁸⁶ Deloitte (2015): Evalueringen av modellkommuneforsøket. Mange av modellkommunene gjennomførte opplæringsprogrammet som et viktig element i sin satsning.

⁸⁷ Kunnskapscenter for utdanning: Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt. 2015

med i praksisperioden. Hvert år står likevel om lag hver tredje søker uten lærlingeplass. Skoleåret 2014 utgjorde dette 8600 elever.⁸⁸

Elever som ikke får læreplass har rett til å fullføre fagopplæringen på skolen. Blant arbeidsgivere har imidlertid slike fagbrev fått et B-stempel. Bedriftene vil heller ansette ungdom som har gått i lære.⁸⁹ Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at omtrent halvparten av elevene som forsøker å fullføre fagopplæringen uten læreplass faller fra. Dette viser at økning i antall læreplasser vil være en god investering for å redusere utenforskap blant ungdom.

Våren 2012 underskrev de største organisasjonene i arbeidslivet og to statsråder en «Samfunnskontrakt for flere læreplasser». De forpliktet seg til å «fremskaffe flest mulig læreplasser til elever som ønsker det». I kontrakten ramses opp en rekke tiltak, blant annet å øke antallet statlige læreplasser og rekruttere flere lærebedrifter. Antallet nye læreplasser skulle øke med 20 prosent innen utgangen av 2015. Underveiserapporten fra 2014 viste at det bare blitt 5 prosent nye læreplasser.

Som arbeidsgiver har kommunesektoren et særlig ansvar for å legge til rette for at ungdom kan få den arbeidspraksisen de behøver for å fullføre utdanningen sin. Kommunene har en bredde i sine tjenester som gjør at svært mange av yrkesutdanningene kan finne en læreplass her. Høsten 2015 utfordret NHO kommunesektoren på dette og fikk 700 ordfører kandidater til å love at de skulle jobbe for å få flere læreplasser.

3.2.5 Kommunen og fylkeskommunen som inkluderende arbeidsgiver

Kommunens rolle som arbeidsgiver byr både på muligheter og utfordringer. På den ene siden har sektoren fordel av å være en stor arbeidsgiver, med bred oppgaveportefølje og mange muligheter til å sysselsette personer med ulik utdannings- og erfaringsbakgrunn. Samtidig skal det også tilbys tjenester av høy kvalitet. Innimellom vil kommunens og fylkeskommunens samfunnsoppdrag som inkluderende arbeidsgiver med plass til arbeidstakere med ulike forutsetninger og «bagasje» komme i konflikt med kravet om tjenester med høy kvalitet, samt kommunens og fylkeskommunens krav til kompetanse og kvalifikasjoner som ligger til grunn for ansettelse.

En mer mangfoldig befolkning skaper nye muligheter og utfordringer for kommunesektoren. En mer sammensatt gruppe tjenestemottakere kan bety at større mangfold blant dem som skal yte tjenestene - arbeidstakerne - etterspørres og ønskes velkommen. Det gjør at kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver må tenke nytt, bl.a. når det gjelder personalpolitikk, rekruttering og ledelse. I takt med en større og mer sammensatt gruppe tjenestemottakere, både når det gjelder opprinnelse, helsetilstand, individuelle preferanser og kultur, vil det også være behov for utvikling og innovasjon i tjenester, samt møteplasser for refleksjon, drøfting og utvikling når det gjelder hvordan tjenester kan utvikles og tilpasses og eventuelle etiske dilemmaer som oppstår som en følge av dette.⁹⁰ Dette fordrer både god dialog med brukere og ansatte, samt dialog med universitet- og høgskolesektoren for å sikre kvalitet og relevans i (profesjons)utdanninger hvor kommunesektoren er en viktig mottaker av nyutdannede kandidater.⁹¹

En undersøkelse om kommunesektorens innsats for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne, viser at kommunesektoren i stor grad lykkes med å tilrettelegge og videreføre arbeidsforholdene for egne ansatte og at de også når målet om å stille arbeidsutprøvningsplasser til

⁸⁸ I følge Aftenposten har staten brukt 3,3 milliarder kroner på å få flere til å fullføre videregående siden 1994. Over 1,7 milliarder av dette har gått til ulike tiltak for at flere ungdommer kommer i lære.

⁸⁹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Over-700-ordforerkandidater-lover-a-skaffe-flere-lareplasser-8135185.html>

⁹⁰ Se f.eks. Elgvin m. fl. (2014): *Mangfoldskommunen Drammen. Likeverdige tjenester for en mangfoldig befolkning* for en drøfting av dette.

⁹¹ Se f.eks. Rambøll (2013) *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning* for en drøfting av utbredelse og typer av samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren.

rådighet for personer som har behov for det.⁹² Samarbeidet med NAV fremheves her som helt sentralt både når det gjelder tilrettelegging og oppfølging av egne ansatte og kandidater i arbeidsutprøving. Dette gjelder både NAV Arbeidslivssenter og de lokale NAV-kontorene. Særlig fremheves NAV Arbeidslivssenter som en god samarbeidspartner siden de både har kompetanse og vilje til å gi råd og veiledning om kommunesektorens IA-arbeid generelt og arbeidet med delmål 2 spesielt. Viktige suksessfaktorer er faste kontaktpersoner hos NAV Arbeidslivssenter og tett samarbeid med det lokale NAV-kontor, både når det gjelder rekruttering og oppfølging av kandidater i arbeidsutprøving. I tillegg fremheves NAVs bistand til utfylling av søknader om økonomiske virkemidler som svært viktig. Det fremkommer videre at kommunesektoren er opptatt av å finne kreative løsninger og strekker seg langt for å tilrettelegge for den enkelte, for eksempel i form av nye arbeidsoppgaver.

3.2.6 Holdningsskapende arbeid

Kommunen og fylkeskommunen som samfunnsbygger og tjenesteyter har en viktig rolle når det gjelder å sørge for at innbyggerne mottar de tjenester de har krav på og rett til, men også legge til rette for gode og inkluderende lokalsamfunn. Det betyr at kommunesektoren har et ansvar for å inkludere flere i fellesskapet gjennom å fremme toleranse, mangfold og møteplasser hvor folk med ulik bakgrunn, livssyn og livsstil kan møtes. Dette fordrer både politisk evne og vilje til å gjøre dette mulig, samt administrative ressurser til å iverksette og drifte målrettede tiltak. I tillegg fordrer det at en i stedet for å anlegge et «oss»- og «dem»-perspektiv, hvor majoritetsbefolkningen har definisjonsmakten, legger vekt på å bygge inkluderende fellesskap med plass til flere stemmer, samt «*anerkjenne at det finnes flere veier til det gode liv*».⁹³

En rapport om integrering i distriktskommuner peker på at hvorvidt innvandrere føler seg inkludert, kommer an på lokalbefolkningens holdninger og åpenhet overfor nye kulturelle grupper, ikke bare innvandreres tilgang på bolig og arbeid.⁹⁴ Rapporten peker på at gode grep i dette arbeidet handler om at kommunene selv må være nysgjerrige på innvandreres motivasjon for å bosette seg på det enkelte sted, at de må ha fokus på hvordan innvandrere kan representere en ressurs for lokalsamfunnet, og at kommune og frivillighet må spille på lag for å tilby infrastruktur og møteplasser som legger til rette for møter mellom majoritets- og minoritetsbefolkning.

3.2.7 Spørsmål

- Hva er de mest nødvendige tiltak/løsninger som kommunene og fylkeskommunene kan bidra med selv?

⁹² Rambøll (2013): Kommunesektorens innsats for å bidra til å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

⁹³ Rogstad, Jon (2015): «Utenforskap – utfordringer». Notat til KS. Fafo.

⁹⁴ IMDi/Distriktssenteret (2010); «Integrering i distriktskommuner». IMDi-rapport7-2010.

http://evalueringsportalen.no/evaluering/integrering-i-distriktskommuner-ein-kunnskapsstatus-om-integreringsprosessar-og-inkluderingsiltak-i-distriktskommunar/Integrering%20i%20distriktskommuner_IMDI%20og%20Distriktssenteret%202010.pdf/@@inline

3.3 Hva kan kommuner og fylkeskommuner gjøre sammen med sivilsamfunnet?

Det blir stadig tydeligere at kommuner og fylkeskommuner må spille på ressursene som ligger i det sivile samfunn for å løse sitt samfunnsoppdrag.

En utfordring for kommunesektoren er at de ikke kan legge premissene for samarbeidet med sivilsamfunnet, men at dette må skje på «tredje sektors» egne premisser. Det er derfor sentralt at kommunen og fylkeskommunen tilrettelegger og koordinerer samarbeidet, fremfor å være premissleverandør og beslutningstaker.

Kommunene og fylkeskommunene kan benytte sivilsamfunnet til å høre alle stemmene og dermed bidra til at det kulturelle og normative rommet er stort nok til å omfavne alle. Som tilrettelegger kan kommunesektoren skape arenaer og for deltakelse og samspill med andre aktører. Samarbeid med tredje sektor bør fokusere på å «utløse» de ressursene og det potensialet som ligger i sivilsamfunnet lokalt. En slik tilnærming kan bidra til å sikre samarbeid mellom myndigheter og frivillige uten at det går på bekostning av frivillighetens autonomi.⁹⁵

3.3.1 Utvikling av uformelle arenaer for aktivitet, frivillighet og kultur

Som nevnt er det store forskjeller i samfunnet når det kommer til hvilke grupper som i dag deltar i kulturtilbud, idrettslag og frivillige verv. Dette er arenaer hvor utenforskap forebygges hvis man er en del av aktiviteten, men hvor utenforskap også kan oppstå ved at enkelte grupper ikke kan eller får tilgang til disse arenaene.

Det kan være utfordrende for kommunene å spille en sentral rolle i tilretteleggingen av den uformelle aktiviteten, nettopp fordi den er uformell. Samtidig vet vi at de uformelle arenaene er viktige for å forebygge utenforskap. Kommunenes rolle ligger da i større grad i å tilrettelegge det fysiske rommet, i form av byplanlegging, eller tilgjengeliggjøring av lokaler og arenaer, uten at det er kommunen selv som er premissleverandør for aktiviteten. Samtidig er det vanskelig å måle effekten av ressurser som blir brukt på å etablere «rom for» eller «arenaer for» uformell aktivitet. Det er derfor sentralt at kommunesektoren vurderer hvordan de selv kan argumentere for finansiering og nytteverdi av slike tiltak.

3.3.2 Nøytrale arenaer for etablering av sosiale nettverk

I «Betingelser for frivillig innsats – motivasjon og kontekst» påpekes det hvor viktig sosiale nettverk er for rekrutteringen av personer til frivillig arbeid.⁹⁶ Et flertall begynner med frivillig arbeid fordi noen spør dem, eller fordi de får høre om mulighetene gjennom noen de kjenner. Den vanligste rekrutteringsveien går gjennom bekjentskaper, såkalte svake bånd, ikke gjennom nære familie- og vennskapsbånd.

Det kreves både fysisk og sosial infrastruktur for å etablere sosiale nettverk. Integreringsforskning viser at noen arenaer oppleves som mer nøytrale og tryggere enn andre. Et eksempel på dette er skolen. Det er ofte lavere terskel for foreldre selv å delta i aktiviteter, eller sende barna på aktiviteter når skolen er arena, fordi dette er en kjent, trygg ramme.⁹⁷ Gjennom aktivt å bruke barnehager og skoler som møteplasser, kan kommuner og fylkeskommuner også etablere arenaer for utvikling av sosiale nettverk.

⁹⁵ Blant annet Ødegård og Sætrang (2015)

⁹⁶ Wollebæk m.fl. (2015) «Betingelser for frivillig innsats – motivasjon og kontekst».

⁹⁷ Wollebæk m.fl. (2010): «Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering».

3.3.3 Sosialt entreprenørskap

Sosialt entreprenørskap er et samlebegrep om innovative løsninger på sosiale utfordringer. Sosialt entreprenørskap er entreprenørskap anvendt på sosiale eller samfunnsmessige utfordringer og problemer og innebærer å løse disse på nye måter som kan skape varige forbedringer på viktige områder i samfunnet. De sosiale entreprenørene befinner seg i mellomrommet mellom offentlig og private sektor og sivilsamfunnet. Sosiale entreprenører kjennetegnes nettopp av deres evne til å se og iverksette nye løsninger på sosiale og samfunnsmessige utfordringer.

Når det gjelder samspeillet mellom kommunal sektor og sosiale entreprenører i Norge synes det å være få studier som omhandler dette.⁹⁸ Sosialt entreprenørskap er imidlertid i ferd med å bre om seg, også i Norge. Telemarksforskning har i sin rapport *”Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom”*, særlig sett på hvordan sosialt entreprenørskap kan gi nye veier til inntektsgivende arbeid, og på den måten redusere utenforskap i form av inkludering i arbeidslivet.⁹⁹ De påpeker at det er en tydelig entusiasme i praksisfeltet, og en økning av antall virksomheter og aktører som betegner seg som sosiale entreprenører.

Erfaringene fra andre land er at sosialt entreprenører kan utgjøre et viktig bidrag i utviklingen av lokalsamfunnet. Sosiale entreprenører kan også fungere som katalysator for samarbeidet mellom kommunen, frivillig sektor og privat sektor og bidra til at potensialet som finnes i det sivile samfunnet blir utnyttet.¹⁰⁰

3.3.4 Kommunen og fylkeskommunen som tilrettelegger og koordinator

Et forslag til hvordan kommunesektoren kan forebygge utenforskap i sivilsamfunnet er å etablere koordinatorfunksjoner i kommunene eller fylkeskommunene.¹⁰¹ En slik koordinerende funksjon handler om å engasjere personer som kan se utover de etablerte rammene for kultur og frivillighetsarenaer.

Etableringen av en koordinerende rolle kan være en mulig strategi for å skape kontakt mellom ulike lokalsamfunnsaktører, både offentlige, ideelle og private. Mange kommuner benytter i dag SLT-koordinatører i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet. SLT-koordinatøren har en viktig rolle når det kommer til å få kommunen, politiet og frivillige lokale aktører til å koordinere tiltak overfor utsatte grupper. Dette er erfaringer som kan overføres til arbeidet med å forebygge utenforskap. Man kjenner også til vellykkede forsøk i Danmark hvor man har koordinatører som er kjent i lokalsamfunnet, og driver kontinuerlig oppsøkende arbeid.

En viktig del av kommunesektorens rolle som tilrettelegger og koordinator er å sikre kompetanseutvikling, både i egen organisasjon og ved å bringe kompetanse ut i samfunnet. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har blant annet pekt på at kommunene må kunne bidra til å veilede organisasjoner og aktører. Gjennom målrettet kompetanseutvikling kan kommunen bidra til å styrke frivillige organisasjoner slik at de kan spille en større rolle i å forebygge utenforskap.

⁹⁸ Korosec og Berman (2006), Public Administration Review: Municipal Support for Social Entrepreneurship TemaNord (2015)

⁹⁹ Gustavsen, Karin og Kobro, Lars U. (2012): *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. TF-rapport nr. 305.

¹⁰⁰ TemaNord 2015: 502. Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for i Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden

¹⁰¹ Hovedsakelig basert på forskning av blant annet Guro Ødegård og Synne Sætrang ved senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Ødegård og Sætrang presenterer blant annet i notatet «Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn» fem ulike tiltak på kommunalt nivå knyttet til integrasjonssatsningen.

3.3.5 Spørsmål

- Hva er de mest nødvendige tiltak/løsninger som kommunene og fylkeskommunene kan bidra med i samarbeid med lokalsamfunnet/det sivile samfunn?

3.4 Hva kan og må staten bidra med?

For å ivareta sin velferdspolitiske rolle er kommunesektoren avhengig av å ha juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser som legger til rette for det. Dette innebærer

- et lovgrunnlag som tydeliggjør kommuner og fylkeskommuners ansvar og plikter
- samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og de økonomiske rammene for sektoren
- faglige føringer som bygger opp under kommunesektorens autonomi

For at kommuner og fylkeskommuner skal ta en aktiv rolle i arbeidet med å forebygge og redusere utenforskap, må også staten bidra. I avsnittene nedenfor presenteres mulige løsninger hvor også staten må bidra.

3.4.1 Revurdering av kompetansebegrepet

I 1994 ble den videregående opplæringen i Norge reformert. Alle fikk rett til videregående opplæring. Reformen førte til en dobling av oppnådd yrkeskompetanse blant yrkesfagelevne. Det betyr at reformen i seg selv bidro til høyere grad av kompetanseoppnåelse og dette var også en av reformens intensjoner. Som sådan var reformen vellykket. Ved å gi hele kullet rett til inntak og til å gjennomføre videregående opplæring, bidro Reform 94 til en betydelig økning i andelen unge som besto videregående opplæring. I tiårene før Reform 94 var store deler av ungdomskullene i arbeid, siden det å ta videregående opplæring ikke var en norm. Det ble ikke betraktet som et problem å ikke gå på skole eller ta videre utdanning. Den samme reformen som bidro til at en betydelig andel unge oppnådde studie- eller yrkeskompetanse gjorde altså frafall til et synlig og omfattende fenomen og problem.¹⁰²

Andel elever som faller fra videregående opplæring har ligget omtrent på samme nivå siden 1994. Over flere år er det investert milliarder for å øke andel elever som fullfører videregående opplæring, tilsynelatende uten effekt. Det meldes om positiv utvikling i enkelte fylker, men på nasjonalt nivå er andelen som ikke fullfører videregående opplæring stabil.

Flere forskere taler nå for at det er behov for å revurdere kompetansebegrepet som ble innført med Reform 94. Det stilles spørsmål ved om vi har stirret oss blinde på skolen som eneste arena for læring og kvalifisering.¹⁰³ Selv om risikoen for ledighet stiger med lav utdanning betyr ikke det at alle nødvendigvis må gjennom det samme utdanningssystemet. Kanskje representerer skolen en ramme for læring som ikke passer alle? Vil det være mer fruktbart å operere med et kompetansebegrep som i større grad åpner for kompetanse ervervet gjennom andre arenaer enn skolen? Finnes det andre måter å gjennomføre utdanningen på enn gjennom et standardisert opplæringsløp?

15. juni 2015 leverte Ludvigsen-utvalget en rapport som vurderer hvordan grunnopplæringens fag og innhold dekker de kompetansene elevene vil trenge i et framtidig samfunns- og arbeidsliv.¹⁰⁴ Her foreslås også endringer som bør gjøres dersom framtidens kompetanser i større grad skal prege innholdet i opplæringen. Utvalget foreslår en omfattende fagfornyelse i læreplanene for å sikre at opplæringen preges av et bredt kompetansebegrep.

¹⁰² Eifred Markussen (2010): Frafall i utdanningen for 16-20-åringer i Norden. TemaNor 2010:517.

¹⁰³ Konferanserapport. Nordisk konferanse om ungdom utenfor utdanning og arbeidsliv. NOVA 2012.

¹⁰⁴ NOU 2015:8. Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanse.

3.4.2 Innretningen på utdanningen ved høyskolene

Tilbakemeldinger fra fagpersoner som arbeider med barn og unge i risiko viser, som nevnt, at de ofte er usikre på om de observasjonene de gjør krever oppfølging. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) problematiserer kvaliteten på undervisningen ved høyskolene og dokumenterer at lærere, førskolelærere og barnevernspedagoger ikke får kunnskap om barns rettigheter, tegn på omsorgssvikt og samtalemotodikk. Barn og unge i risiko blir dermed ikke sett, og de får ikke den hjelpen de trenger.¹⁰⁵

Dette tilsier at det er behov for å endre innretningen på undervisningen ved høyskolene. Både den teoretiske og praktiske delen av høyskoletilbudet å i større grad rettes mot utfordringene det moderne Norge står overfor. Evidensbasert kunnskap om årsaker til og konsekvenser av sosial ulikhet og utenforskap bør bringes inn i undervisningen. Det samme gjelder vitenskapelige studier av hva som faktisk virker i arbeidet med å forebygge eller redusere utenforskap. Gjennom å øke kompetansen om utenforskap blant høyskoleutdannede legges også et fundament for bedre tverrfaglig arbeid.

3.4.3 Samarbeidet NAV - kommune

Arbeids- og velferdsforvaltningens lokale møtepunkt er NAV-kontoret, som representerer både kommune og stat. NAV har flere oppgaver, hvor formidling og kvalifisering til arbeid er hovedoppgavene, i tillegg til inntektssikring, råd og veiledning, Individuell plan og midlertidig botilbud. Inntektssikringen består av trygdeytelser, basert på opparbeidede rettigheter i Folketrygden, eller stønader etter Lov om sosiale tjenester, som er behovsprøvd. Den førstnevnte beregnes på bakgrunn av lønnsinntekt og evt. trygdeytelser, den andre reguleres av statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad. Noen kommuner har egne fastsatte normer for sosialstønad.

Kommunen samarbeider med NAV på flere måter. Samarbeid om å forebygge/bekjempe utenforskap kan for eksempel dreie seg om formidling til arbeid, ulike arbeidsmarkedstiltak hvor kommunen er tiltaksarrangør, samarbeid om unge som står i fare for eller har falt fra videregående opplæring, samarbeid om utsatte barn og familier med tiltak fra barnevernet, samarbeid om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere og samarbeid om Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Gjennom regelverk, styringssignaler og tildelingsbrev legger staten føringer for NAV-kontorets arbeid og prioriteringer. Dette kommer tidvis i konflikt med lokale forutsetninger og behov.

3.4.3.1 Introduksjonsprogrammet

I 2014 avsluttet 3189 personer introduksjonsprogrammet. 44 prosent av disse gikk direkte over i arbeid eller utdanning.¹⁰⁶ Dette er godt under regjeringens mål for ordningen, som er 55 prosent overgang til arbeid. En rapport fra NIBR viser at individuelle faktorer ved deltakerne, som kjønn, landbakgrunn og utdanning, har størst forklaringskraft når det gjelder å forklare variasjoner i resultater av introduksjonsprogrammet.¹⁰⁷ Dette er faktorer som kommunesektoren ikke har noen innvirkning på og rapporten prøver derfor å si noe om hvordan kommunens organisering og egeninnsats påvirker deltakernes resultater. Rapporten viser, i tråd med tidligere forskning, at det ikke er noen entydig sammenheng mellom for eksempel organisering innenfor eller utenfor NAV og deltakernes resultater.¹⁰⁸ Det som imidlertid har betydning, er hvorvidt kommunene tilbyr fulltidsprogram, og antall programrådgivere i kommunen. Det handler altså mer om hvordan man arbeider, enn om hvor man er organisert.¹⁰⁹

¹⁰⁵ <http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/KunnskapMotTrygghetHandle.pdf>

¹⁰⁶ <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/Introresultater/>

¹⁰⁷ Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

¹⁰⁸ Se f eks Rambøll (2011): Analyse av kommunenes resultatopnåelse i introduksjonsordningen, og Ideas2evidence (2014): Evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene

¹⁰⁹ Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

En undersøkelse om kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen identifiserte følgende fem faktorer som viktige for å oppnå gode resultater:

- Samarbeid mellom aktører er avgjørende for måloppnåelse (for eksempel mellom voksenopplæring og NAV)
- God ledelse og lederforankring
- Tilgang til både kommunale og statlige tiltak
- Norskopplæringen må både holde høy kvalitet, ha høyt læringstrykk og være tilstrekkelig arbeidsrettet
- Tett individuell oppfølging øker sjansene for gode resultater – programrådgiverne må ha tilstrekkelig kapasitet til hver enkelt deltaker¹¹⁰

Annen forskning bygger opp under dettesom blant annet vektlegger at kvalifiseringen bør være på full tid, og at deltakerne tilbys språkpraksis, arbeidspraksis, og yrkesrettede kurs som del av introduksjonsprogrammet.^{111 112} Forskningen viser ingen klare negative eller positive effekter av utenfor/innenfor NAV-organisering på deltakernes resultater.¹¹³ Det avgjørende er at arbeidsrettingen av opplæringen er effektiv og at det samarbeides godt med arbeidsgivere. Dette kan ivaretas både innenfor og utenfor NAV. Enkelte «gode» kommuner samarbeider ikke med NAV, men direkte med arbeidsgivere. Andre fremhever nettopp samarbeidet med NAV som avgjørende. Samarbeid med NAV om tiltaksplasser er ikke ensbetydende med gode resultater, det avgjørende er *hvordan* NAVs tiltaksapparat benyttes.

3.4.3.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført i 2007 som et virkemiddel for å bekjempe fattigdom. Siden starten har 28 500 personer deltatt. Programmet er evaluert flere ganger.

En studie fra Frisch-senteret viser at KVP nytter ved at deltakerne har høyere sysselsetting og arbeidsinntekt 3-4 år etter gjennomført program.¹¹⁴ Samtidig framkommer det i rapport fra Helsetilsynet at mye som må rettes på dersom KVP skal fungere etter lovens intensjon.¹¹⁵ Rapporten viser at det er mange som har rettighet til KVP, men som ikke er klar over dette, at det er litt for tilfeldig hvilke tiltak brukerne blir plassert i og at mange ikke får en fullverdig plan.

Tilsyn som har vært gjennomført viser lovbrudd i 76 av de 92 kommunene (90 NAV-kontor). I nesten halvparten av kommunene finner fylkesmennene at søkerens situasjon ikke er godt nok kartlagt ved søknad om kvalifiseringsprogram. I saker der kvalifiseringsprogram er innvilget, finner fylkesmennene at det i omtrent halvparten av kommunene ikke tilbys tilfredsstillende individuell tilpasning; programmet består eksempelvis av standardiserte kurs eller tiltak som ikke samsvarer med deltakerens behov. Dette tyder på at det er sprik mellom statlige målsettinger for og lokal implementering av programmet.

3.4.3.3 Styrking av NAV-kontorene

Arbeids- og sosialdepartementet oppnevnte våren 2014 en ekspertgruppe som skulle gjennomgå NAV. Formålet var å identifisere og foreslå tiltak for å forbedre brukervedvirkning, brukertilfredshet og få flere trygdemottakere i arbeid. I sluttrapporten anbefaler utvalget at NAV-kontorene bør konsentrere seg om følgende for å oppnå formålet:¹¹⁶

¹¹⁰ Rambøll (2011): Analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen

¹¹¹ Se f.eks. Djuve et al. (2011). *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo, rapport 2011:02

¹¹² Ibid.

¹¹³ Se f.eks. Ideas2evidence (2014), Rambøll (2011), Tronstad (2015).

¹¹⁴ Markussen et al. (2014): *Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation*. Frischsenteret.

¹¹⁵ Helsetilsynet (2015): *Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav*.

¹¹⁶ Vågeng m.fl. (2015): *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Sluttrapport.

- Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver
- Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukernes behov
- Mindre styring og mer ledelse
- Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system
- Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne

Utvalgets anbefalinger er i stor grad i tråd med funn fra tidligere undersøkelser om NAV, som framhever at det har vært lagt for lite vekt på arbeidsmarkedskunnskap, arbeidsgiverkontakt og arbeidsformidling, tidvis spenningsforhold mellom statlig standardisering og behov for lokalt tilpassede løsninger, samt IKT-systemer som ikke fremmer samhandling og effektivitet.¹¹⁷

For å styrke arbeidslivs- og arbeidsgiverkontakten foreslår utvalget flere grep. En viktig anbefaling er at NAV-kontoret selv bør forestå en større del av arbeidsrettete tiltak, framfor å kjøpe disse fra eksterne leverandører.¹¹⁸ Gevinster av dette er blant annet tettere kontakt med arbeidslivet, økt kompetanse på lokalt arbeidsmarked, økt innsikt i både arbeidsgiveres og arbeidstakeres behov. Dette antas å ha positiv effekt på arbeidet med å få flere i jobb og færre på trygd. I tillegg anbefaler utvalget mindre (sentral)styring av NAV-kontoret, forenkling av tiltaksregelverket og at ansatte i NAV-kontoret får større frihet til å tilpasse tiltaksnivå og –type etter lokale behov og variasjoner, basert på lokal kunnskap om arbeidsmarked og bruker.

Utvalget anbefaler også organisatoriske grep i form av større NAV-kontorer, mer myndighet til NAV-kontorlederne og eksplisitte kompetansekrav til NAV-veilederne. I tillegg er rapporten tydelig på at kultur og holdninger er viktig i arbeidet med å få flere i arbeid. Kort oppsummert handler det om å fokusere på muligheter fremfor begrensninger (sykdom), involvere bruker (brukermedvirkning), mer enhetlig forståelse mellom kommunal og statlig del av NAV-kontoret og utvikling av NAV som en lærende organisasjon både internt i NAV-kontoret og mellom nivåer i NAV. Rapporten påpeker at NAV er avhengig av samhandling med et velfungerende hjelpeapparat utenfor NAV, og trekker fram utdannings- og helsesektoren som viktige samarbeidspartnere.

3.4.4 Samsvar mellom oppgaver og økonomiske rammer

For å lykkes i arbeidet med å forebygge og redusere utenforskap er kommunesektoren avhengig av at det er samsvar mellom oppgaver og de økonomiske rammer. Reformen, programmer og tiltak som settes i verk må kostnadsberegnes og fullfinansieres.

3.4.5 Spørsmål

- Hva er de mest nødvendige tiltak/løsninger som staten kan og må bidra med?

¹¹⁷ Se f.eks. Fossetøl m.fl. (2014): *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport 2014:13.

¹¹⁸ Se bl.a. Grimsmo m.fl. (2015): *Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Delrapport 2. AFI/FoU-resultat 2015 for en drøfting av dette*.

4. Vedlegg

4.1 Litteraturliste

Anda, R. F., Felitti, V. J., Bremner, J. D., Walker, J. D., Whitfield, C. & Perry, B. D. et al. (2006): The enduring effects of abuse and related adverse experiences in childhood. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 256, 174–186.

Bachmann, Kari og Haug, Peder (2006): Forskning om tilpasset opplæring. Høgskulen i Vola. Forskningsrapport nr. 62, 2006.

Bergsli, Heidi (2013): Helse og frafall i videregående opplæring. Sosialforsk. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Bø m.fl. (2013): Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013. SSB.

Christophersen, Asbjørg S. m.fl. (2014): Alkohol og andre rusmiddel. I folkehelse rapporten 2014. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Clausen, Sten-Erik m.fl. (2008): Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie. NOVA-rapport 3/08.

Dahl, Espen, Bergsli, Heidi og van del Wel, Kjetil A. (2014): Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Deloitte (2015): Evaluering av modellkommuneforsøket.

Djuve m.fl. (2011): Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo, rapport 2011:02

Djuve, A. B. (2006). "Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv: Integrasjon i randsonen". I: *Arbeid, velferd og samfunn*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Drammen kommune (2014): Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen kommune. Internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll Management Consulting.

Elgvin, Olav m. fl. (2014): Mangfoldskommunen Drammen: Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2014:32.

Enjolras, Bernard og Wollebæk, Dag (2010): «Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:2.

Epland m.fl. (2014): Flere innvandrerbarnefamilier med lavinntekt. SSB.

Falch, Torberg & Nyhus, Henning (2011): Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne. SØF-rapport nr. 01/11 Senter for økonomisk forskning AS.

Falch, Torberg m.fl. (2009): Kostnader av frafall i videregående opplæring. Senter for økonomisk forskning AS.

- Falkum m. fl. (2015): Arbeidsgiveres inkluderingsevne. AFI-rapport 5/2015.
- Finnvold, Jon Erik (2015): Notat, arbeidsverksted KS 11-12 august 2015. NOVA.
- Finnvold, Jon Erik (2013): Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar. NOVA-rapport 12/13.
- Finnvold, Jon Erik og Pedersen, Hilde E. (2012): Alle skal med? Utdanning og arbeid for fysisk funksjonshemmede. *Samfunnsspeilet*. Tidsskrift om levekår og livsstil.
- Folkehelseinstituttet (2014) Sosial støtte og ensomhet – faktaark. <http://www.fhi.no/artikler/?id=69765>
- Fossestøl m.fl. (2014): NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. AFI-rapport 2014:13.
- Frostad, Per m. fl. (2014): Losing All Interest in School: Social Participation as a Predictor of the Intention to Leave Upper Secondary School Early, *Scandinavian Journal of Educational Research*, publisert online 5. juni 2014.
- Grimsmo m.fl. (2015): Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Delrapport 2. AFI/FoU-resultat 2015.
- Gustavsen, Karin og Kobro, Lars U. (2012): Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom. TF-rapport nr. 305.
- Helsetilsynet (2015): Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): Årsrapport. Oslo: IMDi.
- IMDi/Distriktssenteret (2010); «Integrering i distriktskommuner». IMDi-rapport7-2010.
- Kayed, Nanna S. m.fl.(2015). Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner. Rapport. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern. Trondheim: NTNU
- Kermit, P., Tharaldsteen, A. M., Haugen, G. M. D. & Wendelborg, C. (2014). En av flokken? Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger. NTNU Samfunnsforskning og Statped.
- Konferanserapport. Nordisk konferanse om ungdom utenfor utdanning og arbeidsliv. NOVA 2012.
- Korosec og Berman (2006): Public Administration Review: Municipal Support for Social Entrepreneurship.
- Kvello, Ø. (2010): Sped- og småbarn utsatt for omsorgssvikt. I V. Moe, K. Slinning & M. B. Hansen (red.), *Håndbok i sped- og småbarns psykiske helse* (s. 493–526). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lillejord, Sølvi m.fl. (2015):Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt. Kunnskapssenter for utdanning.
- LO (2015): Utenforskap" og inkludering -riktig omfang og riktig målgruppe. Samfunnsnotat nr 3/15. Samfunnspolitisk avdeling. Oslo Landsorganisasjonen i Norge.

Markussen, Eifred og Seland, Idunn (2012): Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011. Rapport 6/2012.

Markussen, Eifred (2010): Frafall i utdanningen for 16-20-åringer i Norden. TemaNor 2010:517.

Markussen, Eifred m. fl. (2007): Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet.

Markussen, Simen m.fl. (2014): Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. Frisch-senteret. Notat.

Mathiesen, Ida Holth m.fl. (2012): Hvorfor øker bruken av spesialundervisning? Rapport IRIS 2012/17.

Midtbøen, A.H. og J. Rogstad (2012). Diskrimineringsomfang og årsaker. Institutt for samfunnsforskning, rapport 2012:1.

Mjaavatn, Per E. og Frostad, Per (2014): Tanker om å slutte på videregående skole: Er ensomhet en viktig faktor? Spesialpedagogikk, volum 79.

Moss Mathisen, Kristian (2011): Frafall eller bortvalg i videregående skole. Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag

Mykletun, Arnstein m.fl. (2009): Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv. Rapport. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt

Nadim, Marjan m.fl. (2009): Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon. Fafo-rapport 2009:38.

NAV (2015). Utvikling i sykefraværet, 4 kvartal 2014.

NAV (2014). Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2014. Rapport 3.

Nordahl, Thomas og Hausstätter, Rune S. (2009): Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Høgskolen i Hedmark.

Nordahl, Thomas m. fl. (2009): Skoler med stort og lite omfang av atferdsproblemer. Høgskolen i Hedmark. Rapport 3/09.

NOU 2015:8: Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanse.

NOU 2012:6: Arbeidsrettede tiltak.

Opplæringsloven, § 3-1

Ose, Solveig O. m.fl.(2013): Evaluering av IA-avtalen (2010 – 2013). Rapport. SINTEF.

Ose, Solveig O. m.fl. (2014): Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. Rapport. SINTEF.

Rambøll Management Consulting (2015): Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkerne i godkjeningsprosessen for lovregulerte yrker. Rapport.

Rambøll Management Consulting (2013) Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning. Rapport.

Rambøll Management Consulting (2013): Kommunesektorens innsats for å bidra til å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Rapport.

Rambøll Management Consulting (2011): Analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Rapport.

Rasmussen, Ingeborg m. fl. (2010): Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. Vista Analyse rapport nr. 2010/07.

Rogstad, Jon (2015): Utenforskap – utfordringer. Notat til KS. Fafo.

Røed, Knut m.fl. (2010): Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne: Hvor havner ungdom som slutter skolen i ung alder? Frisch-senteret. Rapport nr. 3/2010.

Skogen m.fl. (2014): Psykisk helse hos voksne - Folkehelse rapporten 2014

Skrove, Guri K. m. fl. (2015): Trygg oppvekst - helhetlig organisering av tjenester for barn og unge. Rapport nr.1502. Møreforskning.

Skutlaberg m. fl. (2014). Evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene. Bergen: Ideas2evidence. Rapport 09:2014.

Sletten, Mira Aa. og Hyggen, Christer (2013): Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat. Norges forskningsråd.

SSB (2015): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

SSB (2015): Arbeidskraftundersøkelsen, 2. kvartal 2015.

SSB (2015): Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal.

SSB (2014): Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012. Rapporter 2014/28.

Søholt, Susanne, Tronstad, Kristian R. og Bjørnsen, Hilde M. (2014): Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering. NIBR-rapport 2014:25.

TemaNord 2015: 502. Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for i Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden

Thorsen, Kristin og Sten-Erik Clausen (2008): Funksjonshemning, ensomhet og depresjon: Hva betyr ensomhet for om personer med funksjonshemning opplever depresjon? Norsk Psykologforening, Vol 45, nummer 1, 2008, side 19-27.

Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

Tønnesen, Marianne, Astri Syse og Kjersti Norgård Aase (2014): Befolkningsframskrivninger 2014-2100: Hovedresultater. Oslo: SSB.

Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2014): Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger. Oslo: Gyldendal Akademisk

Utdanningsdirektoratet. Indikatorrapport 2015. Oppfølging av samfunnskontrakten for flere læreplasser.

Vågeng m.fl. (2015): Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Sluttrapport.

Winsvold, Aina (2011): Evaluering av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge. NOVA-rapport 18/11.

Wollebæk m. fl. (2015): Betingelser for frivillig innsats – motivasjon og kontekst. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2015:1.

Ødegård og Sætrang (2015): Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Notat til KS.

Øia, T. (2012): Ung i Oslo. Nøkkeltall 2012. NOVA-notat nr.7/12.

Aasarød, Askild Matre (2015). Ensomhetsparadokset. Morgenbladet. 21.08.2015.

4.1.1 Besøkte Internettsteder

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Over-700-ordforerkandidater-lover-a-skaffe-flere-lareplasser-8135185.html>

<http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Oppleving/Akershusopplevingen/Den%20gode%20akershus-skolen/IKO-modellen/>

http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Skole/

http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Arbeid/

http://www.c-mer.no/web_publicasjon/Husbanken/Ikke_bare_BOLIG_032014/#/1/

<http://www.fhi.no/tema/psykisk-helse/livskvalitet-og-trivsel-hos-barn-og-unge>

[http://gemini.no/2014/01/matte-bestemmer-fracfall-i-skolen/.](http://gemini.no/2014/01/matte-bestemmer-fracfall-i-skolen/)

<http://www.hioa.no/Aktuelle-saker-NOVA-foer-2011/Mindre-ensomhet-i-mellomstore-byer>

<http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/Introresultater/>

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>

<http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/KunnskapMotTrygghetHandle.pdf>

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/gratis-kjernetid-i-barnehagen-gir-gode-r/id746924/>

<http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Mot-en-felles-definisjon-av-tredje-sektor>

<http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen>

<http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/gjennomforing/gjennomforingsbarometeret-2014.pdf>

<http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/vgo/>

<http://www.udir.no/Tilstand/Evaluering-av-Kunnskapsloftet/Gjennomgang-av-spesialundervisningen/>

<http://www.ungdata.no>

<http://www.utdanningsdirektoratet.no>

http://www.osfold-f.kommune.no/stream_file.asp?iEntityId=15711

4.2 Eksempler på kommuner med god praksis

4.2.1 Tidlig intervensjon og tverrfaglig arbeid

- Aurskog- Høland kommune har utviklet en interaktiv modell som skal være til hjelp i det tverrfaglige og forebyggende arbeidet i hele kommunen
- Tromsø kommune arbeider etter modellen Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Modellen omfatter alle ansatte i Tromsø kommune som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barn og unge som har behov for ekstra støtte og oppmerksomhet
- Regional kompetanseplan i Østfold er et eksempel på godt samarbeid på tvers av nivåer og aktører¹¹⁹
- I Bergen og Bodø¹²⁰ har en etablert et tilbud, DUE (organisert under barnevernstjenesten), som er rettet mot ungdom mellom 16 og 23 år. Ideen bak DUE er at en skal være til stedet der ungdommen er, når de har behov for det. Den enkelte ungdom får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud om tett oppfølging i nærmiljøet. Individuell tilpasning, god tilgjengelighet, brukermedvirkning og godt samarbeid mellom etatene er viktige elementer for å lykkes. Blant annet har fleksibel arbeidstid for koordinatorene vært en forutsetning for å oppnå gode resultater.
- *UNGBO – Stavanger*¹²¹ er et kommunalt ettervernstiltak for ungdom i alderen 16-23 år. Ungdommer som får oppfølging gjennom Ungbo får bistand til å leie leilighet og får i tillegg oppfølgingstjenester. Den enkelte ungdom får en sosialfaglig koordinator, som sammen med ungdommen bestemmer innholdet i oppfølgingen. Ungbo samarbeider med K46, som er et dag-, kveld-, og døgntilbud til unge med rusmiddelproblemer.

4.2.2 Tiltak for å styrke inkludering og norskerferdigheter for barn og familier

- Drammen kommune tilbyr *Gratis kjernetid i barnehage*, som er dokumentert som et godt tiltak for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage, siden forskning viser at barn som har gått i barnehage klarer seg bedre på skolen enn barn som ikke har gått i barnehage.¹²² Drammen v/bydelene Fjell og deler av Strømsø har siden 2008 vært del av et forsøksprosjekt med gratis kjernetid i barnehage. Det har vært gjort et aktivt rekrutteringsarbeid blant foreldre og erfaringen er at foreldre som har barn i barnehage gjennom redusert betaling eller gratis kjernetid, etterhvert velger å sende barna på heltidstilbud. Et suksesskriterium er at prosjektleder selv har oppsøkt familier som ikke søker barnehageplass. Prosjektet har gitt mange barn muligheten til å omgås barn med andre språk og å lære norsk.¹²³

4.2.3 Tiltak for å heve kvalitet og resultater i barnehage og grunnskole

- Drammen kommune har iverksatt to store satsinger rettet mot skole og barnehage, Norges Beste Skole (NBS) og Norges Beste Barnehage (NBB). NBS' hovedmålsetting har vært å løfte elevresultater og foreldretilfredshet, og heve Drammensskolens resultater til et nivå over det den sosio-demografiske sammensettingen av befolkningen i Drammen skulle tilsi. NBBs hovedmålsetting har vært å heve kvaliteten på barnehagetilbudet. Begge satsinger er evaluert av Rambøll Management Consulting (2015). Evalueringen viser positive resultater av innsatsene, selv om ikke alle målene er nådd.

¹¹⁹ http://www.ostfold-f.kommune.no/stream_file.asp?iEntityId=15711

¹²⁰ http://www.c-mer.no/web_publicasjon/Husbanken/lkke_bare_BOLIG_032014/#/1/

¹²¹ http://www.c-mer.no/web_publicasjon/Husbanken/lkke_bare_BOLIG_032014/#/1/

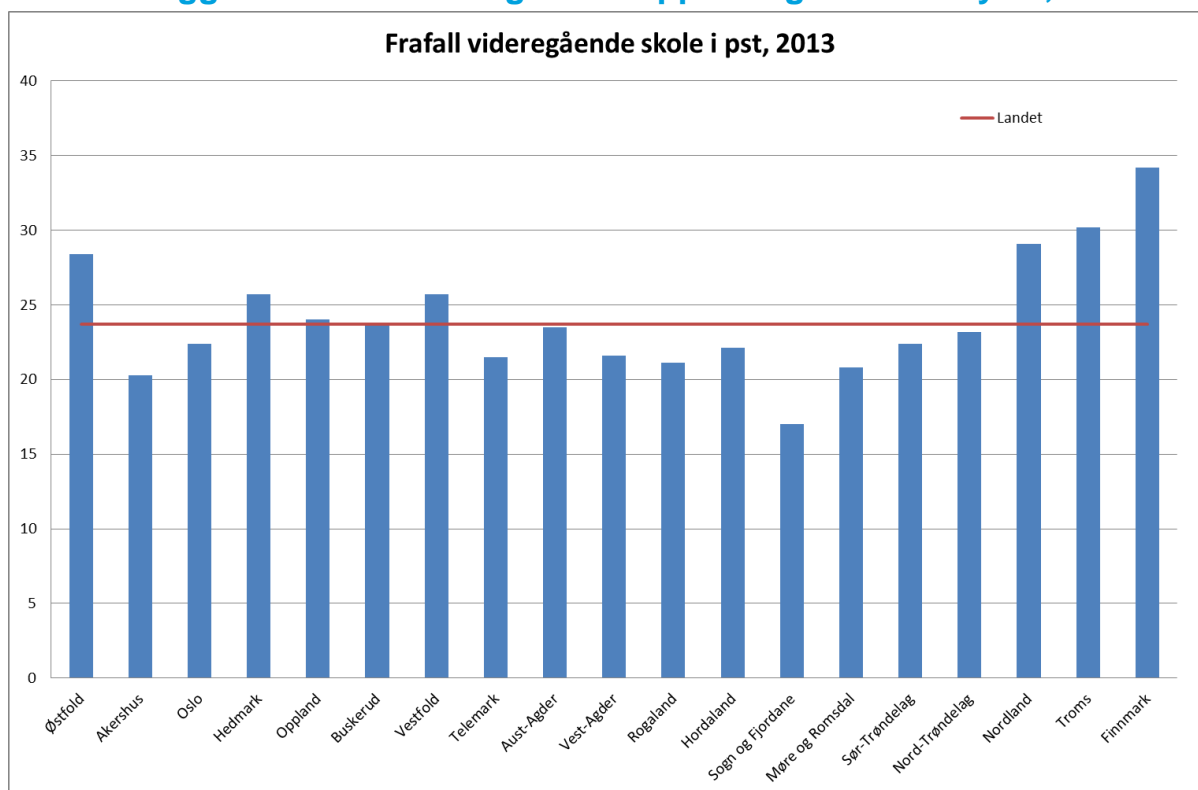
¹²² <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/gratis-kjernetid-i-barnehagen-gir-gode-r/id746924/>

¹²³ Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen. Internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll.

4.2.4 Tiltak mot frafall i videregående opplæring

- IKO-modellen som benyttes i Akershus fylkeskommune som er et godt eksempel på at tidlig indentifisering og kartlegging av elever i risiko, samt god oppfølging gir bedre gjennomføring¹²⁴

4.3 Vedlegg 2: Frafall i videregående opplæring for hvert fylke, 2013¹²⁵



Se også vedlagte interaktive modell med tall for frafall i VGO (fylkesvis inndeling):¹²⁶



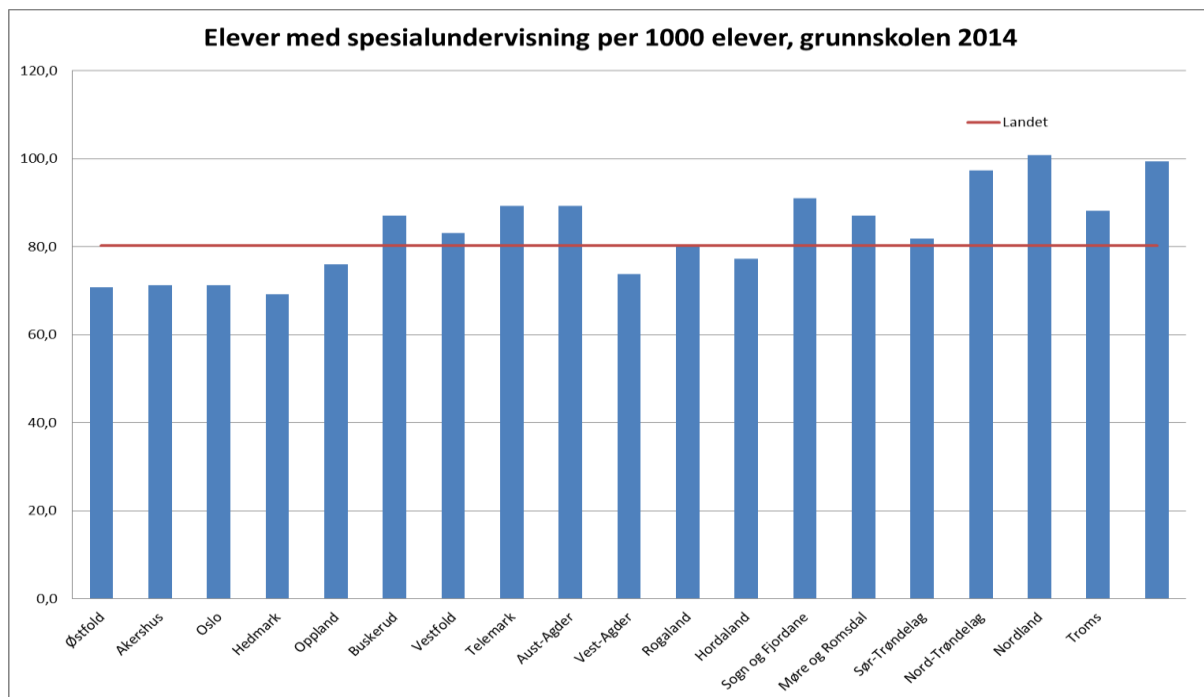
Ekstra -
Tilleggillusstrasjon på t

¹²⁴ <http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Oplering/Akershusoppleringen/Den%20gode%20akershusskolen/IKO-modellen/>

¹²⁵ Kilde; Utdanningsdirektoratet.

¹²⁶ Kilde: KS (2015)

4.4 Vedlegg 3: Andel elever med spesialundervisning i grunnskolen for hvert fylke¹²⁷



Se også vedlagte interaktive modell med tall på andel elever med spesialundervisning (fylkesvis inndeling):¹²⁸



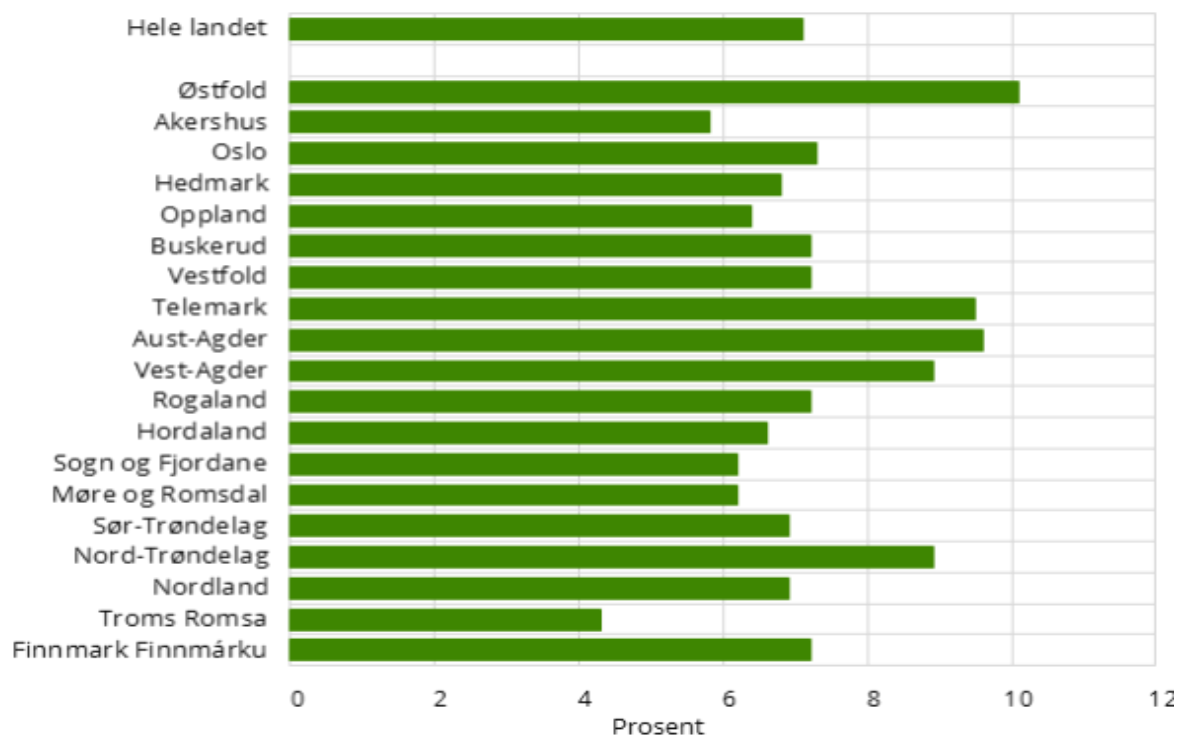
Ekstra -
Tilleggillustrasjon på t

¹²⁷ Kilde: Utdanningsdirektoratet

¹²⁸ Kilde: KS (2015)

4.5 Vedlegg 4: Innvandrere og arbeidsledighet etter bostedsfylke¹²⁹

Figur 1. Innvandrere som er registrert arbeidsledige etter bostedsfylke. I prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av mai 2015



¹²⁹ Kilde: SSB (2015).

4.6 Vedlegg 5: Forekomst av psykiske lidelser¹³⁰

Tabell 5. Forholdstall i prevalens (kvinner / menn) i norske og internasjonale studier

	Oslo	S og FJ	NCS	ESEMeD	NEMESIS
<i>Livstidsprevalens</i>					
Depressive lidelser	2,36	2,08	1,63	1,92	1,80
Angstlidelser	2,29	2,38	1,59	1,84	1,81
Rusrelaterte lidelser	0,45	0,27	0,51	0,15	0,25
Minst én lidelse	1,11	1,91	0,97	1,30	0,94
<i>12-månedersprevalens</i>					
Depressive lidelser	2,3	2,15	1,66	2,0	1,70
Angstlidelser	2,57	2,62	1,92	2,29	2,0
Rusrelaterte lidelser	0,38	0,31	0,41	0,18	0,25
Minst én lidelse	1,25	2,0	1,26	1,69	1,00

Tolkning: 2 betyr dobbelt så hyppig for kvinner som for menn, 1 betyr lik forekomst, 0,5 betyr halvparten så hyppig for kvinner som for menn

¹³⁰ Kilde: Mykletun m.fl. (2009): Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv. Rapport. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

4.7 Vedlegg 6: Miljømessige risikofaktorer for utvikling av psykiske lidelser¹³¹

4.7.1.1 Sosioøkonomisk ulikhet i psykisk helse

- Det er påvist at sosioøkonomisk ulikhet målt gjennom utdanning, yrke, og inntekt har sammenheng med helse og deretter også gjelder for psykisk helse.
- Den sosiale ulikheten i helse i Norge er økende.
- En hypotese hevder at det er de relative forskjellene, snarere enn det absolutte økonomiske nivået som har betydning for helsa og trolig stemmer dette godt overens med data.
- Politiske løsninger for å redusere sosial ulikhet vil trolig indirekte bedre befolkningens psykiske helse.

4.7.1.2 Arbeidsledighet og økonomiske konjunkturer

- Det er betydelig større psykiske helseforskjeller blant personer som er i jobb sammenliknet med de som er utenfor arbeidslivet, enn det er mellom ulike yrkesgrupper
- Arbeid kan forebygge psykiske lidelser gjennom å tilby daglige rutiner og aktiviteter, sosialt samvær, mening i tilværelsene, inntekt og tilhørighet.
- Siden arbeid i det vesentlige er positivt for den psykiske helsen blir et av de viktigste forebyggende tiltak å opprettholde høy sysselsetting.

4.7.1.3 Tilgjengelighet av alkohol som risikofaktor for alkoholrelaterte problemer og lidelser

- Alkoholomsetningen i Norge, og dermed totalkonsumet av alkohol i befolkningen, har ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB) økt med 31 % i perioden 1996 til 2007
- Særlig blant unge kvinner har vi sett en økning i forbruk av alkohol
- Alkoholavgifter og tilgjengelighet reduserer alkoholrelaterte problemer og helseskader. Effektive tiltak inkluderer åpningstider, antall og tetthet av utsalgssteder samt type utsalgssted og aldersgrenser.
- I de senere år har alkoholavgiftene ikke økt like mye som medianinntekten (som har økt med 48 % fra 1990 til 2007). Den alkoholforebyggende effekten av avgifter blir derved tilsvarende redusert.

4.7.1.4 Fysisk inaktivitet

- Det er en omvendt sammenheng mellom fysisk aktivitet og psykiske lidelser. Fysisk inaktivitet øker risikoen for å utvikle psykiske lidelser
- Fysisk aktivitet er vist å ha en moderat til sterk effekt som behandlingsalternativ for depresjon hos voksne og kan også være nyttig ved angstlidelser, schizofreni, ruslidelser og demens.
- Fysisk aktivitet blant barn kan effektivt økes i skolesammenheng, noe som vil kunne virke forebyggende mot psykiske lidelser
- Mennesker med psykiske lidelser vil ofte trenge støtte og bistand for å gjennomføre fysisk aktivitet

4.7.1.5 Samlivsproblemer

- Samlivsbrudd øker risikoen for å utvikle psykiske lidelser både for voksne og barn. Barn av foreldre som skiller seg har også større risiko for skilsmisse i eget forhold som voksne.
- Omtrent halvparten av alle inngåtte ekteskap i Norge ender i skilsmisse og raten av samlivsbrudd er enda større blant samboere.
- Samlivsbrudd kan i noen grad forebygges ved parterapi for par som allerede har problemer i forholdet
- Det er holdepunkter for at dette også er indirekte virksomme tiltak mot psykiske lidelser.

4.7.1.6 Ensomhet

- Opplevelse av lav sosial støtte og ensomhet er en betydelig risikofaktor for psykiske lidelser
- Spesielt blant eldre er det funnet at ensomhet er en svært sterk risikofaktor for depresjon
- Fravær av sosial støtte på jobb er også en risikofaktor for psykiske lidelser
- Mange innvandrere rapporterer at de opplever liten sosial støtte og man finner gjennomgående mer psykiske lidelser blant innvandrere enn blant etnisk norske

¹³¹ Kilde: Mykletun m.fl. (2009): Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv. Rapport. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

- Sosiale støttegrupper og selvhjelpsgrupper forebygger depresjon og angst ved styrking av mestringskompetanse og reduksjon av belastninger

4.7.1.7 Røyking

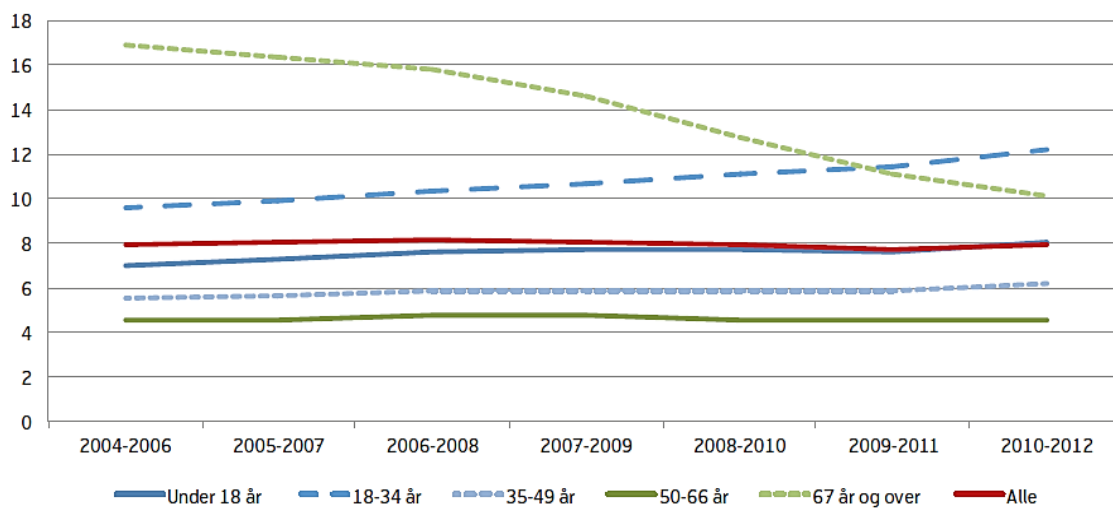
- Det er en assosiasjon mellom røyking og angst og depresjon. Årsakssetningen diskuteres stadig i forskningskretser.
- Enkelte studier konkluderer med at røyking øker depresjon. Selv om det er vanskelig å dokumentere effekt av enkeltstående tiltak, ser forebyggende tiltak mot røyking ut til samlet å ha redusert røyking

4.7.1.8 Opplevelse av misforhold mellom krav og kontroll i arbeidet

- Erkjennelsen av at arbeid generelt er helsebringende forsvinner imidlertid ofte i mediereportasjer
- Belastninger i arbeidet utgjør i denne sammenheng for de fleste en svært beskjeden risikofaktor for psykiske lidelser
- Likevel understrekes det at effekten av høye krav i kombinasjon med lav kontroll ser ut til å ha sterkere effekt på grad av psykiske plager enn det summen av disse tilstandene skulle tilsi, altså en samspillseffekt

4.8 Vedlegg 7: Andel personer med lavinntekt etter alder¹³²

Figur 5. Andel personer med vedvarende lavinntekt etter alder. Treårsperioder. Prosent



¹³² Kilde: SSB.

4.9 Vedlegg 1:Folkehelseprofil for hver kommune

Folkehelseprofilen er et bidrag til kommunens arbeid med å skaffe seg oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som påvirker denne. Profilen tar for seg indikatorer som har betydning for innbyggernes helse, så som levekår, miljø, skole, levevaner helse og sykdom. Det er mulig å hente ut tall for hver enkelt kommune på: <http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0219&sp=1&PDFaar=2015>

Se også vedlagte interaktive modell (ikke uttømmende)med folkehelseprofil for alle kommuner (fylkesvis inndeling):¹³³



Modell
folkehelseprofil med u

Vedlagt er også en modell der kommuner kan sammenligne sin folkehelseprofil med andre kommuner på folkehelseområdet. I modellen er det lagt inn kommuner fra ett geografisk område for å illustrere, men kommunenummer kan endres for å oppdatere modellen til valgte kommuner:¹³⁴



Modell
folkehelseprofil komm

¹³³ Kilde: KS (2015)

¹³⁴ Kilde: KS (2015)

4.10 Vedlegg 8: Arbeidsgivermonitoren

Arbeidsgivermonitoren har til hensikt å beskrive utviklingen, samt gi et øyeblikksbilde av sentrale arbeidsgiverrelaterte områder i kommuner og fylkeskommuner. Det er KS' ønske at publikasjonen skal gi økt kunnskap og forståelse av sentrale problemstillinger og muligheter i arbeidsgiverpolitikken. Det er videre ønskelig at kommuner og fylkeskommuner vil kunne bruke monitoren til å planlegge, iverksette og følge opp egen arbeidsgiverpolitikk.

Nøkkeltall for den enkelte kommune og fylkeskommune finner du under verktøy og eksempler nederst på siden. Her kan hver kommune sammenlikne seg med egen KOSTRA-gruppe og lands- og fylkesgjennomsnitt på flere tema. KS mener god statistikk er en forutsetning for å jobbe kunnskapsbasert og utvikle gode tjenester. I tillegg inneholder Arbeidsgivermonitoren et tema for dypdykk hvert år.

<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgivermonitoren/kommunesektorens-arbeidsgivermonitor/>

<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgivermonitor-data-for-din-kommune/?id=11637>