

# Arbeidsrettede tiltak og virkemidler

## Programnotat for tematisk satsingsområde under NAVs FoU-virksomhet

### 1. Innledning

Programnotatet er utarbeidet med bakgrunn i [NAVs FoU-plan 2021-2025](#). Planen peker ut *arbeidsrettede tiltak og virkemidler* som ett av fire tematiske satsingsområder i planperioden.

Hensikten med tematiske satsingsområder er å bygge opp et godt kunnskapsgrunnlag for at NAV skal lykkes med å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet. Dette er NAVs samfunnsoppdrag, og er utledet av NAV-loven § 1.

Programnotatet utgjør grunnlaget for NAVs kunnskapsinnhenting på området arbeidsrettede tiltak og virkemidler, herunder en åpen utlysning der forskere blir invitert til å komme med prosjektidéer innenfor rammene av programnotatet, såkalt bidragsfinansiert utlysning. Alle virkemidlene i FoU-planen er aktuelle for å bygge opp et solid kunnskapsgrunnlag på dette satsingsområdet.

Programnotatet er utarbeidet av FoU-seksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, med innspill fra ulike fagmiljøer og samarbeidspartnere. Notatet er et vedlegg til NAVs FoU-plan, og skal være et levende dokument som revideres jevnlig, slik at beskrivelsene av kunnskapsbehov og aktuelle problemstillinger er oppdaterte.

### 2. Arbeidsrettede tiltak og virkemidler

NAV kan tilby arbeidsrettede tiltak hvis det er nødvendig og hensiktsmessig for at personer skal få eller beholde jobb. De fleste av NAVs arbeidsrettede tiltak er regulert i [tiltaksforskriften](#), og omtales som arbeidsmarkedstiltak.<sup>1</sup> På NAVs nettsider finnes mer informasjon om de arbeidsrettede tiltakene.<sup>2</sup> Arbeidsrettede tiltak kan også benyttes der målet med tiltaket primært er å avklare arbeidsevnen.

Arbeidsrettede tiltak og virkemidler kan benyttes enkeltvis eller i kombinasjon for å støtte opp under hverandre. Det kan for eksempel være bruk av mentor, i kombinasjon med opplæringstiltak, for å øke sannsynligheten for at personen klarer å gjennomføre et utdanningsløp. I tillegg kan arbeidsrettede tiltak benyttes etter hverandre i et planlagt løp med «tiltaksjeding» hvor personer for eksempel starter på arbeidstrening i en bedrift for deretter å gå over i en ordning med lønnstilskudd.

---

<sup>1</sup> [Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak. R76-12-01](#)

<sup>2</sup> Se: <https://www.nav.no/komme-i-jobb#tiltak> og <https://arbeidsgiver.nav.no/veiviserarbeidsgiver/tema/hvordan-kan-nav-hjelpe-med-inkludering>

De fleste deltakere på arbeidsrettede tiltak mottar en økonomisk ytelse fra NAV, som for eksempel arbeidsavklaringspenger eller dagpenger. Personer som deltar på tiltak og ikke har rett på andre ytelser, kan få tiltakspenger mens hen deltar på bestemte tiltak.<sup>3</sup>

I tillegg til arbeidsrettede tiltak har NAV også en rekke andre virkemidler. NAV Hjelpemiddelsentral bistår med hjelpemidler til blant annet personer med nedsatt hørsel, personer som har kognitive vansker eller svaksynte og blinde. Denne typen virkemidler kan være avgjørende for at personer med nedsatt funksjonsevne kan komme over i arbeid eller annen aktivitet.

I tillegg tilbyr NAV Arbeidsrådgivning rådgiving om arbeidsmuligheter og tiltak for brukere som har behov for tjenester utover det NAV-kontorene har i sin portefølje. Arbeidsrådgivningskontorene har som regel spesialkompetanse innen psykologi og skal bidra til å lette tilpasningen til arbeidslivet for brukere med helsemessige, psykiske eller sosiale utfordringer. Noen fylker tilbyr også NAV Senter for jobbmestring, som er et veiledningstilbud for personer med angst og/eller depresjon.

## 2.1. Avgrensninger

Det er NAVs [virksomhetsstrategi](#), de årlige prioriteringene for 2023–2025 og NAVs FoU-plan 2021–2025 som styrer prioriteringene for dette programnotatet. Dette programområdet tar for seg statlige tiltak og virkemidler. Kommunale tiltak innenfor sosialtjenesteområdet vil bli behandlet under det tematiske satsingsområdet «Sosiale tjenester i NAV-kontoret».

Et annet FoU-program som ikke er en del av NAVs FoU-plan, men som driftes av direktoratet, er [FoU-programmet under IA-avtalen \(IA-FoU\)](#). Det tilhørende programnotatet setter de faglige rammene for hvordan få opp målrettet og helhetlig kunnskap som skal støtte opp om IA-avtalens mål om å redusere sykefravær og frafall. Tiltak og virkemidler som hovedsakelig ligger under IA-avtalen behandles innenfor FoU-programmet under IA-avtalen.

## 3. Kunnskapsbehov

Det foreligger mye forskning og analyser på NAVs virkemidler og tiltak, og flere forskningsprosjekter pågår.<sup>4</sup> Likevel er det et omfattende behov for mer forskning. Temaet er bredt og sammensatt og har stor betydning for velferdsstaten og den enkelte bruker. NAV trenger mer kunnskap om tiltakene blir brukt på best måte, for eksempel om de fører til overgang til arbeid og annen aktivitet, om innholdet i tiltakene er tilpasset brukernes behov, og hvordan vi kan forbedre tiltak og tiltaksarbeidet.

Det er behov for mer forskning på tiltak og virkemidler som i begrenset grad har blitt gjenstand for forskning. I tillegg trenger vi et enda bedre kunnskapsgrunnlag om tiltak og virkemidler som det allerede er forsket en del på. For eksempel ved at de undersøkes på nye måter, med nye innfallsvinkler eller nye metoder, eksempelvis gjennom modellforsøk. Kunnskapsbehovet gjelder ikke bare konkrete tiltak og virkemidler, men også prosesser, praksis, strukturelle forhold og annen kontekst knyttet til disse.

---

<sup>3</sup> [Tiltakspengeforskriften](#)

<sup>4</sup> Se vedlegg

I dette programnotatet prioriterer vi fire temaer som omtales nærmere i de neste fire delene:

- Kvalifiseringsløp og tiltak som gir mer stabil tilknytning til arbeidslivet
- Forvaltning av tiltaksporteføljen
- Arbeidsgiverne som medspillere
- Samarbeid med utdanningssektoren og helsesektoren.

Gjennomgående for alle temaene ønsker NAV mer kunnskap om arbeidsrettede tiltak og virkemidler rettet mot følgende målgrupper:

- Unge under 30 år
- Langtidsledige
- Innvandrere fra land utenfor EØS-området
- Personer med lite eller ingen utdanning
- Personer med nedsatt arbeidsevne, herunder mottakere av AAP
- Personer som mottar uføretrygd og som ønsker bistand fra NAV for å få hjelp til å komme helt eller delvis i arbeid

Målgruppene nevnt ovenfor er ikke gjensidig utelukkende, og mange av NAVs brukere vil falle inn under flere kategorier.

### 3.1. [Kvalifiseringsløp og tiltak som gir mer stabil tilknytning til arbeidslivet](#)

NAVs [nye virksomhetsstrategi](#) fastslår at vi skal prioritere at personer får en stabil tilknytning til arbeid. Personer med nedsatt arbeidsevne faller ofte ut av arbeidslivet relativt kort tid etter at et arbeidsforhold er etablert. NAV ønsker mer kunnskap om faktorer som fremmer jobbfastholdelse for denne målgruppen. Dette er en strategisk vridning fra å komme *raskest* ut i jobb, til at NAV skal vektlegge *stabil* tilknytning til arbeidslivet. For å nå dette målet trekkes [kompetansehevede tiltak](#) frem som viktige.<sup>5</sup> Virksomhetsstrategien peker videre på at NAV skal legge til rette for at personer kan fullføre videregående skole. I tillegg skal arbeidslivets behov for kompetanse prioriteres.

Bakgrunnen for denne prioriteringen er at det norske arbeidslivet stiller stadig høyere krav til kompetanse. [Sysselsettingsutvalget \(NOU 2021:1\)](#) tok derfor til orde for at flere av de som trenger det, burde få tett oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Utvalget pekte særlig på behovet for styrket innsats overfor unge gjennom økt satsing på kvalifisering, utdanning og opplæring.

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak kan bestå både av korte, yrkesrettede kurs (AMO-kurs) eller lengre utdanningsløp i det ordinære utdanningssystemet. Selv om vi vet en del om effekten av slike tiltak på overgang til jobb, trengs det oppdatert kunnskap om hvordan opplæringstiltak påvirker arbeidsmarkedstilknytning for ulike grupper av befolkningen, særlig på lang sikt. Betydningen av NAV-veileders oppfølging av bruker i forbindelse med

---

<sup>5</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sitt Mål- og disponeringsbrev for 2023 til NAV Fylkene/regionene fremhevet at opplæringstiltak skal prioriteres.

opplæringstiltak og samarbeid med andre parter (særlig helse, utdanning og arbeidsgiver), er også viktig å få mer kunnskap om.

### 3.2. Forvaltning av tiltaksporteføljen

Det er behov for mer forskning om alle trinnene i prosessen rundt arbeidsrettede tiltak og hvordan den kan forbedres for å oppnå bedre resultater for brukerne. Dette omfatter hvordan tiltakene anskaffes, forvaltes, følges opp og evalueres underveis, for eksempel gjennom tiltaksrapporter o.l. Det omfatter videre vurderingen som NAV-veiledere gjør av hvilke tiltak en bruker skal få, om veilederne har et godt nok kunnskapsgrunnlag og hva veilederne trenger av kompetanse for å møte den økende omstillingstakten i samfunnet. I tillegg vet vi lite om beslutningsstøtten som veilederne får i de nye digitale oppfølgingsystemene til NAV, og hvordan disse påvirker praksis. Vi vil også vite mer om hvilke egenskaper ved tiltakets innhold, oppfølging fra NAV, veileders kompetanse og strukturer ved tiltakets utforming som kan være avgjørende for jobbfastholdelse. Dette inkluderer også dialogen mellom NAV fylke og det lokale NAV-kontoret om behovet for tiltak.

Noen tiltak brukes ofte i kjede med andre arbeidsmarkedstiltak, som for eksempel opplæringstiltak i kjede med oppfølging eller arbeidstrening. Hvordan tiltakskjeder brukes, og *når* i en tiltakskjede opplæringstiltak fungerer best er det nødvendig å få mer kunnskap om. Det er også behov for mer kunnskap om geografiske og organisatoriske forskjeller mellom og innad i fylkene. Ulike strukturelle forhold ved NAV og hvordan tiltaksporteføljen settes sammen og forvaltes, kan påvirke måloppnåelsen. For eksempel kan økonomi, geografi, størrelse og organisering av NAV-kontor, innkjøpsordninger og oppfølgingsinnsats ha betydning.

Hvorvidt tiltaksporteføljen er hensiktsmessig organisert og innrettet, samt om vi har tiltakene som dekker brukernes behov og er tilpasset brukersammensetningen til enhver tid er viktige spørsmål. Hvis vi ikke har det, hvordan bør tiltaksporteføljen settes sammen for å dekke behovene for ulike grupper? Og motsatt, har vi tiltak som er så like i innretning og innhold at noen av dem bør fjernes? Vi trenger også mer forskning om hvorvidt tiltakene blir brukt på best måte, for eksempel om de fører til overgang til arbeid, om innholdet i tiltakene er tilpasset brukernes behov, og om det er behov for å forbedre tiltak og tiltaksarbeidet. Hvordan brukermedvirkning i valg av tiltak bør innrettes er også noe vi trenger å vite mer om.

Vi trenger mer kunnskap om hvordan strukturelle og konjunktuelle forhold ved arbeidsmarkedet påvirker hvem som deltar på tiltak, hva slags tiltak som er tilgjengelige og hvordan tiltakene virker. Vi vet også lite om *når* i et ledighetsforløp man bør delta på tiltak. Krav om tiltaksdeltakelse eller annen aktivitet for å motta inntektssikringsytelser kan påvirke atferden til mulige tiltaksdeltakere allerede før tiltaket finner sted. Vi har lite kunnskap om betydningen av slike pre-effekter av tiltak for norske forhold.

### 3.3. Arbeidsgiverne som medspillere

NAV vil prioritere at arbeidsgivere får tjenester som støtter behov og omstillingsprosesser i virksomhetene. Dette er et sentralt tema i NAVs virksomhetsstrategi.

Arbeidsgiverne er NAVs viktigste medspiller for å få folk i jobb, og arbeidsplassen er den viktigste arenaen for oppfølging. På dette området er det viktig å få mer kunnskap om hva som skal til for et bedre samarbeid og samhandling med arbeidsgivere. Arbeidsgivere er viktige brukere av våre tjenester når de for eksempel skal rekruttere ansatte, beholde arbeidskraft eller omstille virksomheten.

Arbeidsgiverne har en sentral rolle som samarbeidspartner for å inkludere personer som ikke har arbeid, og å legge til rette for at ansatte oppdaterer sin kompetanse i tråd med arbeidslivets forventninger og teknologiske endringer. Dette er spesielt viktig siden vi kan forvente raskere omstillingstakt i arbeidslivet framover, drevet frem av teknologisk utvikling, globalisering og grønt skifte.<sup>6</sup> Arbeidsgiverne spiller en viktig rolle for at kvalifiseringsløp for NAVs brukere skal lykkes, for eksempel ved å tilby læreplasser.

NAV ønsker kunnskap om hvilken kompetanse arbeidsgiverne trenger for å inkludere flere, herunder hvilken informasjon, veiledning og bistand arbeidsgiverne trenger fra NAV og tiltaksarrangører når det gjelder arbeidsrettede tiltak og virkemidler. Det er også behov for forskning om hvordan NAV, tiltaksarrangører og arbeidsgiverne kan samarbeide og samhandle på best mulig måte for å få flere i stabil jobb.

Vi trenger også å få belyst hvilke forskjeller det er mellom sektorer og bransjer når det gjelder arbeidsinkludering, for eksempel hvilke faktorer på system-, struktur- og individnivå som er avgjørende for om arbeidsgivere ønsker å inkludere? Og hva skal til for at arbeidsgivere ansetter personer som står utenfor arbeidsmarkedet, jf. målgruppene omtalt øverst i kapittel 3, og personer med nedsatt arbeidsevne på ordinære vilkår?

### 3.4. Samarbeid med utdanningssektoren og helsesektoren

Ett av målene i NAVs nye virksomhetsstrategi, er at vi sammen med brukeren skal finne løsninger som gir dem en bedre livssituasjon. Ny kunnskap på tiltaks- og virkemiddelområdet bør derfor belyse hvordan NAV legger til rette for brukermedvirkning, og ser arbeidsrettede virkemidler og tiltak i sammenheng med brukerens helhetlige livssituasjon. Dette er viktig fordi mange av NAVs brukere har sammensatte behov som forutsetter tett koordinering mellom ulike deler innad i NAV, samt mellom NAV og andre sektorer som helsesektoren og utdanningssektoren. Det er viktig å få vite mer om barrierer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid og hvordan NAV kan samhandle med andre sektorer for å tilby samtidige tjenester.<sup>7</sup>

Mange brukere kan ha sammensatte helseutfordringer, samtidig som de står langt fra arbeidslivet og har behov for kvalifisering og/eller forbedring av svake norskferdigheter. NAV

---

<sup>6</sup> [NAVs omverdensanalyse 2021](#)

<sup>7</sup> Sammenhengende tjenester og én offentlig sektor er da også sentrale elementer i [Regjeringens digitaliseringsstrategi](#).

og helsetjenestens virkemidler er hver for seg ikke nødvendigvis tilstrekkelige for å bistå personer med sammensatte helse- og livsproblemer til å komme i og beholde arbeid.

Komplekse problemer krever sammensatte og tverrfaglige løsninger.<sup>8</sup>

I denne sammenheng trenger vi kunnskap om hvordan vi kan bruke virkemidler på tvers, og for å se nærmere på hvordan arbeids- og velferdssektoren kan samhandle med utdanningssektoren og helsesektoren. Dette gjelder både utforming av tiltak og opplæringstilbud tilpasset brukernes behov, og hvordan sektorene kan løse utfordringer tilknyttet samtidige tjenester.

Det er behov for forskning om de strukturelle og individuelle barrierene for å ta utdanning i voksen alder. [Livsoppholdsutvalget \(NOU 2018:13\)](#) oppsummerer en begrenset litteratur på dette emnet, men felles for litteraturen er at det ikke er klart hvilke av barrierene det er viktigst å redusere for de ulike brukergruppene. Vi trenger altså å forstå hvilke barrierer som er kritiske, og få grep om hvor mange som vil kunne mobiliseres til utdanning dersom vi klarer å redusere de største utfordringene.

Det finnes lite kunnskap om hvordan tiltaksarrangørene samhandler med utdanningssektoren og helsesektoren i oppfølgingen av brukerne, og hvor systematisk dette gjøres. Hvilket mulighetsrom finnes i samhandlingen mellom NAV, helse, utdanning og tiltaksarrangører (og arbeidsgiver)? Hva ser ut til å være robuste og virksomme samhandlingsmodeller mellom aktørene?

#### 4. Bred metodisk tilnærming

Det er viktig for NAV at forskningen vi finansierer har høy vitenskapelig kvalitet. Den skal bidra til forbedret praksisutøvelse, et bedre kunnskapsgrunnlag for tjenesteutvikling og digital utvikling, og fungere som et godt grunnlag for beslutninger råd, anbefalinger og politikktutforming. Forsknings- og analyseresultatene må være pålitelige og gyldige. Resultatene må bygge på grundige analyser av kvalitetssikret datamateriale, gjennomført ved bruk av egnede og anerkjente vitenskapelige metoder som er tilpasset problemstillingene. Begrensninger ved forskningsresultatene må gjøres tydelige av forskerne.<sup>9</sup>

Det er viktig å ha en bred tilnærming når vi skal evaluere tiltak. Det innebærer blant annet at man ikke begrenser seg til bare å se på gjennomsnittseffekter av tiltak for en gruppe, men også ser på hvordan tiltak fungerer for ulike grupper, under ulike rammebetingelser og langs forskjellige dimensjoner. Det er i tillegg nødvendig å få mer inngående kunnskap om hva som er de virksomme elementene i tiltakene, herunder hvilket innhold som bidrar til ulike utfall.

Vi ser for oss variert metodebruk for å få mer solid kunnskap om de arbeidsrettede tiltakene og virkemidlene til NAV. Aktuelle metoder kan være eksperimenter, kvasi-eksperimenter, analyser basert på datatriangulering, prosjekter med kvalitative og kvantitative

---

<sup>8</sup> [Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse \(2021\) Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.](#)

<sup>9</sup> Les mer om temaet i [NAV's FoU-plan 2021-2025](#)

## Vedlegg til NAVs FoU-plan 2021-2025

arbeidspakker, med mer. I tilfeller der det er hensiktsmessig, er det også ønskelig med kost-nytte-analyser og samfunnsøkonomiske analyser.

Det kan videre være aktuelt med modellforsøk der forskere og praktikere videreutvikler tjenester som evalueres gjennom forsøk. Slike modellforsøk bør gjennomføres i nært samarbeid og kontinuerlig dialog med NAV, og egner seg derfor ikke som bidragsfinansiert forskning. Vi vil benytte andre FoU-virkemidler for å gjennomføre modellforsøk.

### Vedlegg

- [Oversikt over NAVs interne analyser og forskning finansiert av NAV.](#)
- [von Simson, Kristine \(2023\) Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer.](#) NAV-rapport 2023:1
- Det gjennomføres en områdegjennomgang om NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. [Prosjektet gjennomføres av Oslo Economics i samarbeid med Frischsenteret, Proba og CMS Kluge.](#)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har satt i gang en overordnet evaluering av hvilke arbeidsmarkedstiltak som passer for ulike grupper. [Evalueringen gjennomføres av Oslo Economics og Frischsenteret.](#)