



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget  
Stortinget  
Postboks 1700 Sentrum  
0026 OSLO

Deres ref  
2024/6425

Vår ref  
24/2341-

Dato  
23. september 2024

## Representantforslag 168 S (2023–2024) om å styrke arbeidslinjen

Jeg viser til brev fra Stortingets arbeids- og sosialkomité 14. juni 2024. Komiteen ber meg om å vurdere representantforslag 168 S (2023–2024) fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug, Dagfinn Henrik Olsen, Gisle Meininger Saudland og Erlend Wiborg:

*Stortinget ber regjeringen fremme en sak om å styrke arbeidslinjen, der følgende momenter inngår:*

- 1. Hovedregel om aktivitetsplikt til alle sosialhjelpsmottagere i arbeidsfør alder.*
- 2. Innføre aktivitetsplikt for flere offentlige tjenester, ytelser og støtteordninger, for eksempel ved gratis barnehageplass og bostøtte.*
- 3. Utrede maksimalt tak for hvor mye en kan motta i offentlige støtteordninger.*
- 4. Innføre nye kriterier for uføretrygd der det som hovedregel skal være jevnlig behovsprøving. Hovedregelen bør være at ingen under 40 år skal bli varig ufør.*
- 5. Gjøre det mer lønnsomt å være i arbeid ved å redusere skatter og avgifter, herunder øke personfradraget i inntektskatten.*
- 6. Gi flere muligheten til å komme ut i arbeid ved å gi økt mulighet til midlertidige ansettelser.*
- 7. Innrette nivået på støtteordningene slik at man alltid skal gå opp i inntekt om man begynner å jobbe.*
- 8. Gjennomgå praksisen og regelverket i Nav for å gi unntak for aktivitetsplikt basert på tungtveiende grunner, for å sikre at flest mulig av brukerne tilbys aktiviteter.*
- 9. Pålegge Nav å bruke reduksjon i stønad i større grad for brukere som ikke følger opp avtalte aktiviteter eller samarbeider.*

Jeg deler forslagsstillernes ønske om å styrke arbeidslinja. Norge har et høyt sysselsettingsnivå, men for mange står utenfor arbeidslivet i dag. Velferdsstaten gir oss trygghet for at vi vil

motta etter behov, men en bærekraftig velferdsstat forutsetter også at alle bidrar etter evne. Da må det lønne seg å jobbe. Uten at de som kan jobbe faktisk jobber, vil vi ikke kunne opprettholde et godt nok sikkerhetsnett når behovet inntreffer. Det handler både om at vi må kunne finansiere et tilstrekkelig nivå på trygdeytelsene, og om at systemet vil miste sin legitimitet dersom flere enn de som trenger det, mottar offentlige ytelser.

Eksempelvis er det lite som tyder på at nordmenn har dårligere helse enn andre, heller tvert imot. Likevel er sykefraværet og andelen som mottar helserelaterte trygdeytelser høyere enn i de fleste andre OECD-land. Nivået henger delvis sammen med høy sysselsetting og at den norske velferdsstaten gir et sterkt sikkerhetsnett, men utviklingen over tid er bekymringsfull. Jeg er særlig bekymret for unge som faller utenfor arbeid og utdanning, og at det har vært en økning over tid i antall unge mennesker som blir uføretrygdet. For noen er uføretrygd riktig, men for andre er det uheldig å havne på en varig trygd allerede i ung alder. Det betyr mange tapte år i arbeidslivet. Det gir tapt inntekt, tap av tilhørighet og sosial kontakt, og tap av en følelse av å mestre.

Samtidig må regelverket utformes gjennom å avveie flere hensyn. Ønsket om flere i jobb og færre på trygd må veies mot ønsket om at den enkelte som har behov for det, skal få en tilstrekkelig god og trygg inntektssikring. Selv om ingen kan velge trygd på egen hånd, er det godt kjent fra empirisk forskning at ytelsesnivået har betydning for antallet trygdede. Å redusere ytelsene kan bidra til at flere personer som er på grensen mellom arbeid og trygd forblir i arbeid. Ulempen er at dette vil gi lavere ytelser til alle andre trygdede, inkludert personer med store helseproblemer og et utvetydig behov for trygd. Som så mye politikk ellers, gir dette en avveining mellom gode insentiver og jevn fordeling.

Regjeringen har foreslått og fått gjennomført flere tiltak som kan bidra til flere i jobb. Fra 1. juli 2023 innførte regjeringen en ny ungdomsgaranti. Garantien skal gi unge forsterket oppfølging i NAV og har som mål at flere kommer i arbeid eller fullfører utdanning.

For at innvandrere skal komme i arbeid, er det avgjørende at de har kvalifikasjoner og kompetanse som arbeidsgiverne etterspør. I mars la regjeringen fram en integreringsmelding som drøfter blant annet dette, Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*.

I RNB i vår foreslo regjeringen å øke bevilgningen til NAV for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene. Økningen skal bidra til at flere som trenger arbeidsrettet oppfølging får den hjelpen de trenger for å komme i arbeid. Det inkluderer det store antallet ukrainske fordrevne.

Og den 6. september 2024 la jeg fram en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken og hvordan vi kan få flere i jobb. Den vil vi jobbe med å følge opp framover.

Videre har regjeringen startet en områdegjennomgang av de helserelaterte ytelsene i folketrygden våren 2024. Formålet er å kartlegge driverne bak og årsaken til bruk av

helserelaterte ytelser, samt å vurdere tiltak som kan bidra til økt sysselsetting ved at flere kommer helt eller delvis i arbeid. Tiltakene skal over tid bidra til å øke inntektene ved at flere folk bidrar i arbeidslivet, samt redusere utgiftsveksten i folketrygden. Det er lagt opp til at områdegjennomgangen skal overleveres i juni 2025.

Selv om jeg deler representantenes uttrykte mål, deler jeg derfor ikke beskrivelsen deres av at det ikke foreligger konkret politikk. Jeg er heller ikke overbevist om at alle de framlagte forslagene fra representantene er hensiktsmessige for å nå vårt felles mål. Nedenfor gir jeg noen kommentarer til enkeltpunktene i representantforslaget.

### ***1. Hovedregel om aktivitetsplikt til alle sosialhjelpsmottagere i arbeidsfør alder.***

Økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvar som forvaltes av NAV-kontorene. Det primære formålet er å sikre et forsvarlig opphold for den som trenger det. Den som ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine levekostnader, har krav på økonomisk sosialhjelp. Stønad er i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring. Den bør derfor ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpne.

Det følger av sosialtjenesteloven at kommunene kan sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Vilklårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Dette gjelder for alle mottakere, uavhengig av alder.

Fra 1. januar 2017 ble det innført en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet overfor mottakere av økonomisk stønad under 30 år med mindre tungtveiende grunner taler imot. Fra og med 2021 ble det spesifisert at for personer under 30 år som på grunn av manglende norskferdigheter ikke er selvhjulpne, skal det stilles vilkår om aktivitet i form av deltakelse i norskopplæring.

Regjeringen forutsetter at kommunene og NAV-kontorene gjør en vurdering av hva som skal til i hvert enkelt tilfelle slik at den enkelte mottaker skal komme i aktivitet. Aktivitetskravene for de under 30 år skal ha et innhold som bidrar til at den enkelte kommer i arbeid og blir selvforsørget. I praksis vil innholdet i aktivitetskravene variere, fordi de som mottar sosialhjelp har ulike behov.

Det vi vet, er at det har vært store variasjoner i tilbudene som gis, og at ikke alle kommuner gjør dette på en god nok måte. Arbeids- og velferdsdirektoratet er derfor bedt om å komme med forslag til hvordan arbeidet kan forbedres. Økt kvalitet i disse tilbudene er trolig viktigere enn om det innføres en utvidet aktivitetsplikt i sosialtjenesteloven eller ikke.

### ***2. Innføre aktivitetsplikt for flere offentlige tjenester, ytelser og støtteordninger, for eksempel ved gratis barnehageplass og bostøtte.***

Det er aktivitetskrav knyttet til de fleste av de offentlige inntektssikringsordningene, blant annet dagpenger, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad til enslig mor eller far.

Det bør være en sammenheng mellom innholdet i et aktivitetskrav og formålet med kravet. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg en plikt til å være i arbeidsrettet aktivitet for å kunne motta alderspensjon eller foreldrepenger. Jeg er usikker på hvilke tjenester og stønadsordninger representantene sikter til, utover de to eksemplene som er nevnt.

Kunnskapsministeren har ansvaret for barnehage og uttaler følgende om aktivitetsplikt knyttet til gratis barnehageplass:

«Retten til plass er en individuell rett for barnet begrunnet i at alle barn i Norge bør ha tilgang til barnehagen som en felles arena for omsorg og lek, læring og danning uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Nesten alle barn i Norge deltar nå i barnehagen. Det er imidlertid noen grupper som deltar i mindre grad, slik som minoritetsspråklige barn. Det betyr at de går glipp av et pedagogisk tilbud som støtter deres utvikling språklig og sosialt. Både nasjonal og internasjonal forskning viser at tilgang til gode barnehagetilbud er ett av de viktigste tiltakene for å bidra til inkludering og sosial utjevning. Vi har tiltak for at økonomi ikke skal være et hinder for å delta i barnehage ved at barn i alderen 2–5 år i lavinntektsfamilier får 20 timer gratis barnehage i uken, og at ingen familier skal betale mer enn 6 prosent av inntekten for en plass. Vi har også styrket kvaliteten i tilbudene ved å støtte forsterket bemanning i utsatte områder.»

Kommunal- og distriktsministeren har ansvaret for bostøtte og uttaler følgende om aktivitetsplikt knyttet til bostøtte:

«Etter mi vurdering, er det ikke relevant å innføre aktivitetsplikt for bustøtta. Formålet med bustøtta er å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad. Bustøtta dekker ein del av buutgiftene, og ikkje livsopphald. Ordninga er rettighetsbasert, regelstyrt og strengt behovsprøvd, og stiller krav til bustaden. Samstundes er ho allereie innretta mot å støtte opp om arbeidslinja.»

### **3. Utrede maksimalt tak for hvor mye en kan motta i offentlige støtteordninger.**

Reglene for beregning av folketrygdytelse innebærer i praksis at det er et tak på hvor høy ytelsen kan være. De fleste folketrygdytelse beregnes som en andel av tidligere inntekt avgrenset til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6 G). Sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger tilsvarer 100 pst. av tidligere inntekt opptil 6 G. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd utgjør 66 pst., mens dagpenger utgjør 62,4 pst., også det opp til 6 G.

Videre er det regler om at man ikke kan motta to folketrygdytelse samtidig, eller at den ene ytelsen reduseres dersom man samtidig mottar en annen ytelse. Lignende regler gjelder også for eksempel for bostøtte og sosialhjelp. Bostøtte er behovsprøvd og reduseres dersom man har inntekt over et visst nivå, blant annet folketrygdytelse. For sosialhjelp tas det hensyn til alle inntekter man har, unntatt barnetrygd. Både bostøtte og folketrygdytelse regnes med i utmålingen av sosialhjelpen.

Jeg antar derfor at mye av intensjonen bak forslaget allerede er dekket gjennom gjeldende regler.

#### **4. Innføre nye kriterier for uføretrygd der det som hovedregel skal være jevnlig behovsprøving. Hovedregelen bør være at ingen under 40 år skal bli varig ufør.**

Før man får uføretrygd, må det være avklart hvorvidt man har mulighet for å jobbe. Med mindre man er åpenbart ufør, for eksempel grunnet en alvorlig medfødt sykdom, vil mange ha en kombinasjon av medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak før man eventuelt får uføretrygd. Dette kan ta flere år. Dersom det er avklart at inntektsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, er det prinsipielt riktig med en varig inntektssikring, selv om man er under 40 år. Det bidrar også til trygghet og forutsigbarhet for den enkelte, blant annet med mulighet for å planlegge egen økonomi.

Selv om det er et mål at færrest mulig yngre skal bli varig uføre, anser jeg det derfor ikke som hensiktsmessig å øke den nedre aldersgrensen for uføretrygd opp til 40 år. Vi fokuserer heller på en sterk ungdomsgaranti, som skal gi tidlig, tett og tilpasset oppfølging helt inn i arbeidslivet for alle under 30 år.

Vi opphevet karensbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger som den forrige regjeringen innførte. Vi er opptatt av å unngå at noen får innvilget uføretrygd «for tidlig». Deltakere på AAP skal ikke innvilges varig uføretrygd før deres arbeidsevne er reelt avklart. Nå kan mottakere av arbeidsavklaringspenger få ytelsen så lenge de fortsatt har behov for arbeidsrettet oppfølging. Dette er ikke minst viktig for å unngå at personer uten tidligere arbeidserfaring blir uføretrygdet i ung alder.

Jeg viser også til stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken, Meld. St. 33 (2023–2024) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd, som nylig ble lagt fram. Der er det drøftet hvordan arbeidsmarkedspolitikken kan utvikles i samspill med andre politikkområder for at flere skal kunne få eller forbli i jobb. I meldingen foreslås flere tiltak som skal forsterke og videreutvikle innsatsen overfor unge, blant annet forsøk med fireårig lønnstilskudd for unge som er eller står i fare for å bli uføretrygdet, forsøk med ungdomsprogram, lavterskeltilbud i utvalgte kommuner, utvikle modeller for kvalifisering og opplæring på arbeidsplassen mv. Det er flere unge med uføretrygd som ønsker å prøve seg i arbeid etter noe tid som uføretrygdet. Jeg vil vurdere tiltak som innebærer at unge uføre kontaktes og gis målrettet informasjon om muligheter for arbeid og arbeidsrettet oppfølging.

Et ungdomsprogram vil gi NAV-kontoret et nytt verktøy rettet mot unge med utfordringer. Det skal gi mulighet for å komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet, bidra til å øke overgangen til jobb og utdanning og begrense tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant unge. Deltakelse i programmet skal gi rett til en statlig finansiert inntektssikring hvor nedsatt helsetilstand ikke er et inngangsvilkår. Programmet skal ha høye krav til arbeidsrettet aktivitet. Det innebærer krav om å delta i arbeidsmarkedstiltak eller andre arbeidsrettede aktiviteter som er tilpasset den enkeltes behov. Programmet skal være tidsavgrenset, på tilnærmet fulltid, og inntektssikringen forutsetter at aktivitetene gjennomføres.

## **5. Gjøre det mer lønnsomt å være i arbeid ved å redusere skatter og avgifter, herunder øke personfradraget i inntektskatten.**

Forslaget er forelagt finansministeren som ansvarlig statsråd for skatte- og avgiftsreglene. Finansministeren har følgende svar:

«Generelt ivaretas insentivene til arbeid gjennom å holde marginals kattene nede. Regjeringen har senket skattene på lave og middels inntekter i alle budsjettene som er lagt frem siden 2021. Dette øker insentivene til arbeid for dem som allerede er i jobb og får lavere marginals katter. Dette inkluderer personer som jobber ved siden av en offentlig ytelse. I tillegg kan det gjøre det mer attraktivt for personer uten skattepliktig inntekt å gå inn i arbeidslivet. Dette kan for eksempel være sosialhjelpsmottakere, studenter eller hjemmeværende.

I dagens skattesystem skattlegges mange trygdeytelser på samme måte som lønn. Dette gjør skattesystemet oversiktlig og forutsigbart for eksempel når ytelse og arbeidsinntekt kombineres. Samtidig vil en skattelettelse som gis til lønns mottagere, også gis til personer som går på skattepliktige ytelse. For å gjøre det mer attraktivt å være i arbeid sammenlignet med ytelse må man gjøre det relativt mer lønnsomt å jobbe.

Representantene trekker frem økt personfradrag som et tiltak for å gjøre det mer attraktivt å jobbe. Personfradraget gis i alminnelig inntekt (lønn/trygd, pensjon, kapital- og næringsinntekter). Økt personfradrag senker gjennomsnittsskatten på arbeid, men kommer også personer som mottar skattepliktige offentlige ytelse til gode. Det er derfor liten grunn til å tro at økt personfradrag vil gjøre det mer lønnsomt for trygdemottakere å jobbe.

Skattesystemets rolle i å opprettholde insentivene til arbeid er viktig.»

## **6. Gi flere muligheten til å komme ut i arbeid ved å gi økt mulighet til midlertidige ansettelser.**

Regjeringens politikk er å legge til rette for høy grad av faste ansettelser, som gir størst trygghet og forutsigbarhet for arbeidstakere og arbeidsgivere. Midlertidige ansettelser medfører større grad av usikkerhet for arbeidstakere.

Jeg viser til at Solberg-regjeringen i 2015 innførte en generell adgang til midlertidig ansettelse i tolv måneder. Kartlegginger tyder på at regelen ble lite benyttet, og det ble ikke funnet holdepunkter for å konkludere med at bestemmelsen bidro til å lette inngangen til arbeidsmarkedet for personer som tradisjonelt har vansker med å komme i arbeid, slik intensjonen med bestemmelsen var. Videre viser kartlegginger at midlertidig ansatte har lavere lønn og mindre selvbestemmelse i jobben sammenlignet med fast ansatte. Innvandrere og unge med lite utdanning som har midlertidig jobb, har lavere sannsynlighet enn andre for å oppnå fast jobb.

Med virkning fra 1. juli 2022 ble regelen opphevet. Midlertidige ansettelser bør kun benyttes som et supplement i tilfeller der en arbeidsgiver kan vise til et reelt behov for midlertidig

arbeidskraft. Etter dagens regler kan midlertidige ansettelse blant annet benyttes ved vikariater og når det foreligger arbeid av midlertidig karakter. Jeg mener dette gir virksomhetene tilstrekkelig fleksibilitet.

Heltidsnormen står også fortsatt fast. Samtidig er det et mål at alle skal få bidra med det de kan. Deltidsstillinger kan være et godt og nødvendig virkemiddel for at personer med helseutfordringer skal kunne komme delvis i jobb.

Selv om jeg altså ikke tror at økt bruk av midlertidige ansettelse er veien å gå, og selv om jeg fortsatt mener at heltid er bedre enn deltid for de fleste, vil deltidsarbeid kunne hjelpe flere av de som i dag står utenfor til å komme ut i arbeid.

### ***7. Innrette nivået på støtteordningene slik at man alltid skal gå opp i inntekt om man begynner å jobbe.***

Jeg er enig i prinsippet om at man skal gå opp i inntekt om man begynner å jobbe. Det skal lønne seg å jobbe. Som et forslag til vedtak er dette likevel lite konkret. Det framgår ikke hvilke endringer man eventuelt ser behov for.

De ulike inntektssikringsordningene, som dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, er innrettet slik at man normalt vil få høyere samlet inntekt om man begynner å jobbe. Dagpenger utgjør 62,4 pst. av en tidligere inntekt, mens arbeidsavklaringspenger og uføretrygd som hovedregel utgjør 66 pst. av en tidligere inntekt (beregningsgrunnlagene for ytelsene er ulike).

Det kan likevel finnes unntak fra regelen om at man går opp i inntekt ved å jobbe, for eksempel på grunn av behovsprøvde barnetillegg til uføretrygd. Nivået på disse barnetilleggene er en avveining mellom insentiver og det å gi god støtte til barnefamilier. Kombinasjoner av ulike ytelse kan også skape en utfordring. Videre vil de som mottar supplerende sosialhjelp i praksis ha en inntektsavkorting på 100 prosent, det vil si at samlet inntekt blir uendret om de jobber mer. Det henger sammen med at sosialhjelpen skal være det siste sikkerhetsnettet, etter at alle andre muligheter til inntekt er tatt i betraktning. Selv om det finnes tilfeller der det er lite lønnsomt å jobbe, skyldes dette gjerne en politisk avveining mellom insentiver og fordeling.

### ***8. Gjennomgå praksisen og regelverket i Nav for å gi unntak for aktivitetsplikt basert på tungtveiende grunner, for å sikre at flest mulig av brukerne tilbys aktiviteter.***

Formålet med aktivitetsplikten i de ulike ytelsene er å bygge opp under arbeidsrettet aktivitet – eller annen hensiktsmessig aktivitet – med sikte på å komme helt eller delvis i arbeid. I noen tilfeller vil det i kortere eller lenger perioder ikke være mulig eller hensiktsmessig med slik aktivitet.

Jeg har ikke grunn til å tro at NAV-kontorene ikke praktiserer dette unntaket på en hensiktsmessig måte i dag. Jeg viser samtidig til mitt svar på spørsmål 1 om betydningen av å få bedre kvalitet på de tilbudene som gis.

**9. Pålegge Nav å bruke reduksjon i stønad i større grad for brukere som ikke følger opp avtalte aktiviteter eller samarbeider.**

Reduksjon av stønad ved brudd på aktivitetsplikt er lovregulert, og det er slike muligheter blant annet i regelverket for dagpenger, stønad til enslig forsørger, tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger. Bestemmelsene er noe ulikt utformet med hensyn til hvor stort skjønnsrommet til etaten er. Å redusere stønaden vil i noen tilfeller kunne bidra til at brukeren neste gang følger opp avtalte aktiviteter, men det er ikke gitt at å redusere stønad alltid bidrar til et bedre samarbeid og raskere avklaring på sikt. Her må NAV-kontorene kunne bruke det skjønnsrommet lovgiver har gitt dem.

Jeg har ikke grunn til å tro at NAV-kontorene ikke praktiserer adgangen til å redusere stønad ved brudd på aktivitetsplikt på en hensiktsmessig måte i dag.

Med hilsen



Tonje Brenna