

Julie Eriksdatter Gorsetbakk

Er kunnskapssamfunnet til hinder for ungdom med lav utdanning?

Et arbeidsmarked i endring

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid

Veileder: Bård Smedsvik

Mai 2023

Julie Eriksdatter Gorsetbakk

Er kunnskapssamfunnet til hinder for ungdom med lav utdanning?

Et arbeidsmarked i endring

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid
Veileder: Bård Smedsvik
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for sosialt arbeid

Sammendrag

Arbeidsmarkedet har endret seg drastisk siden 2. verdenskrig. Dette har hatt store konsekvenser for mange yrkesgrupper. Denne oppgaven har til hensikt å drøfte hvordan endringene har påvirket forutsetningene til unge menneskers deltagelse i yrkeslivet. Det var tidligere behov for arbeidskraft for å realisere velferdsstaten. Ungdom fikk seg arbeid der det var behov og utviklet kompetansen sin ved å arbeide på ulike arbeidsplasser. I dag derimot, krever de fleste arbeidsplasser at kompetansen allerede er på plass i form av utdanning, eller at de har annen relevant arbeidserfaring. Derfor kan det være utfordrende for unge med lav eller ingen utdanning å få innpass i arbeidslivet. Kravene for å komme inn på høyere utdanning er også blitt strengere i form av karaktersnitt, og mange ungdommer som ikke har interesse av å gå skole ønsker derfor å begynne å jobbe i stedet for. Arbeidsmarkedstiltak i form av arbeidsrettede tiltak er noe som har utviklet seg i takt med samfunnets utvikling, spesielt med tanke på arbeidsmarkedet. Oppgaven skal også se nærmere på utviklingen av arbeidsrettede tiltak i et arbeidsmarked i endring, og skal rette seg mot ungdom med lav utdanning.

Abstract

The labor market has gone through a drastic change since second world war. This has led to huge consequences for many occupational groups. This thesis will look at how some of the changes has affected the preconditions for the participation of young people in the professional life. Earlier there was a need of workforce to realize the welfare state. The youth got work where it was needed, and they developed their competence through working at different jobs. Today on the other hand, workplaces demand competence through education or other relevant work experience. Therefore, is it difficult for youth today that experiences school dropout for different reasons to get a job. The demands to get into higher education is also more challenging regarding high grade point average, and many youths who is not interested to continue school wishes therefore to start working instead of. Labor market measures in the form of work- oriented measures have developed with the changes of our society, especially when we look at the labor market. The thesis will also take a closer look at the development of work-oriented measures in a changing labor market and will target young people with a low level of education.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
Abstract.....	1
1.0 Innledning	5
1.1 Bakgrunn for valg av tema	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Relevans for sosialt arbeid.....	6
1.4 Definisjoner av sentrale begreper og avgrensninger.....	8
1.4.1 Fra etterkrigstiden til dagens kunnskapssamfunn.....	8
1.4.2 Arbeidsrettede tiltak.....	8
1.4.3 Arbeidslinja	8
1.4.4 NAV	8
1.4.5 Avgrensninger	9
1.5 Oppgavens videre oppbygging	9
2.0 Metode	11
2.1 Litteraturstudie.....	11
2.2 Kildekritikk og relevans	12
2.3 Søkeprosess.....	12
3.0 Arbeidsrettede tiltak i velferdsstaten	15
3.1 Etterkrigstid til kunnskapssamfunn.....	15
3.2 Velferdsstaten	16
3.3 NAV og før NAV?.....	16
3.4 Arbeidslinjas funksjon.....	17
3.5 Arbeidsløshet og arbeidsrettede tiltak.....	18
3.6 Et moderne Norge	19

3.7 Utdanning og kompetanse som nøkkelen til arbeid	20
3.8 Konjunkturer	21
4.0 Et tilpasset samfunn?	23
4.1 Et større behov for arbeidsrettede tiltak	23
4.2 Arbeidslinja versus et moderne samfunn	24
4.3 Arbeidsrettede tiltak som veien mot jobb?	26
4.4 Økonomisk vekst som noe positivt?	26
4.5 Vårt NAV	27
5.0 Avslutning	29
6.0 Litteraturliste	31

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Jeg har valgt å skrive om arbeidsinkludering og endringer i arbeidsmarkedet, og nærmere om arbeidsrettede tiltak blant unge som av ulike årsaker faller utenfor skolen, og som videre sliter med deltagelse i yrkeslivet. Arbeidsinkludering og endringer i arbeidsmarkedet vil i oppgaven ses i sammenheng med arbeidsmarkedspolitikken fra etterkrigstiden sammenlignet med dagens kunnskapssamfunn. I denne oppgaven betyr det at jeg skal finne noen mulige årsaker til endringene og drøfte utviklingen som har preget samfunnet og arbeidsmarkedet. Grunnen til at jeg kommer til å skrive om blant annet velferdsstaten og utviklingen av arbeidsmarkedet er fordi det er viktige faktorer som kan beskrive ulike årsaker til hvorfor det i dag er vanskeligere for unge med lav eller ingen utdanning å komme inn på arbeidsmarkedet, og hvorfor behovet for arbeidsrettede tiltak har blitt større.

Arbeidslivet har de siste tiårene gjennomgått store endringer som har påvirket arbeidstakeres opplevelse av det å ha en jobb (NOU 2012:6, 2012, s. 28). Når arbeidslivet endrer seg, påvirker dette mulighetene for arbeidsinkludering for befolkningen som sliter med deltagelse i yrkeslivet. Norge har hatt en stor teknologisk utvikling som har ført til at mange rutinepregete oppgaver har blitt erstattet med teknologi. På grunn av den teknologiske utviklingen har det blitt større og endrede krav til kompetanse (NOU 2012:6, 2012, s. 28). Videre i samme NOU står det at arbeidsmarkedet utsettes stadig for økt konkurranse og internasjonalisering som for mange arbeidstakere kan være positivt, men som kan være med å skape skiller og utfordringer for de som ikke har kompetansen som kreves for utviklingen. Internasjonaliseringen med tanke på innvandring har sørget for arbeidskraft til Norge som fører til at personer som allerede sliter med en plass på arbeidsmarkedet skyves mer utenfor arbeidslivet enn før (NOU 2012:6, 2012, s. 28).

Statistisk sentralbyrå (heretter SSB) viser i denne sammenheng ulike tall på ulike endringer som har skjedd i næringslivet fra midten av 1900-tallet frem til i dag. Blant annet preges 1950-tallet og frem til 1970-tallet av mange flere sysselsatte blant primærnæringene og sekundærnæringene som jordbruk, industri, fiske og skogbruk. I dag derimot jobbes det enda mer med tertiærnæringer fremfor primær og sekundærnæringer, som for eksempel butikkarbeid, kontor og institusjonsarbeid (Statistisk sentralbyrå, 2022). Primærnæringen sto for 13 % av arbeidskraften i 1970, mens den i dag utgjør bare 2 %. Tertiærnæringen sto for

56% av sysselsatte i 1970, mens den i dag utgjør 78% (Statistisk sentralbyrå, 2022). Ta for eksempel jordbruksarbeid; Sysselsettingen for de som arbeidet med jordbruk var i 1950 på 20 % av befolkningen, mens den i 2020 ligger på under 2 %. På grunn av endringene og utviklingen som har skjedd de siste tiårene har teknologien tatt over en del av det tunge arbeidet som fulgte med jordbruk, og dette er en av mulige flere grunner til at det ikke arbeider like mange i jordbruk i dag. Arbeidstakere på disse tapte arbeidsplassene trenger nye arbeidsplasser, og kan være årsaken til et mer konkurransebasert samfunn (NOU 2012:6, 2012, s. 29). Samme NOU skriver om økte krav til utdanning grunnet den teknologiske utviklingen og den økte etterspørselen av varer og tjenester. Samtidig viser SSB til at 8,6 % av en total arbeidsledighet på 3,4 % i 2006 gjaldt ungdom mellom 15-24 år (Statistisk sentralbyrå, 2007).

SSB har foretatt en framskrivning som viser at det vil bli større behov for personer med utdanning på høyskole- og universitetsnivå frem mot 2030, samtidig som etterspørselen etter personer med bare fullført grunnskole og videregående faller. Derfor vil personer med lavere utdanning bli representert som en gruppe med nedsatt arbeidsevne, noe som fører til utfordringer når det kommer til arbeidsinkludering (NOU 2012:6, 2012, s. 31). På bakgrunn av overnevnte faktorer om et endret arbeidsmarked, vil jeg videre se på arbeidsrettede tiltak som en utviklingsfaktor og hva som ligger til grunn for endringene i arbeidsmarkedet.

1.2 Problemstilling

For å belyse tematikken om arbeidsrettede tiltak og arbeidsmarkedet tar jeg utgangspunkt i følgende problemstilling: *«Hvordan har arbeidsrettede tiltak for ungdom med lav utdanning i Norge endret seg, sett i sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet, fra etterkrigstiden til dagens kunnskapsamfunn?»*

1.3 Relevans for sosialt arbeid

I FO's yrkesetiske grunnlagsdokument står det at blant annet sosialarbeidere har som sitt samfunnsoppdrag å hjelpe mennesker som behøver det for å sikre verdige levekår og livskvalitet. Samtidig skal sosialarbeidere arbeide for sosial endring og sosial rettferdighet, og ha et kritisk blikk på endringene i samfunnet vårt (Fellesorganisasjonen, 2019). Å hjelpe

personer med arbeidssituasjonen sin kommer inn under dette, og en vanlig arbeidsplass for å arbeide med dette er NAV. NAV reformen fra 2006 peker på et av de viktigste målene, nemlig å få flere i arbeid. På grunn av det endrede arbeidsmarkedet de siste tiårene vil NAV være et hjelpemiddel for personer som faller utenfor arbeidslivet, blant annet ungdom med skolefravall som sliter med deltagelse i arbeidslivet (Andreassen, 2017, s. 168). NAV jobber med tilpasning av enkeltes behov, med å se tjenestene i sammenheng, et helhetlig perspektiv og klarere ansvarsforhold med aktuell etat (Stamsø, 2017, s. 125). NAV har ulike tiltak for å nå målet om å få flere i arbeid, eksempelvis; arbeidstrening, utdanning, inkluderingstilskudd, samt råd og veiledning. Arbeidsrettede tiltak er et virkemiddel som NAV kan bruke for å styrke kompetanse, evne og trening til å komme seg i jobb, se på mulighetene et ordinært arbeidsliv, forebygge skadevirkninger av en eventuell arbeidsledighet og å forhindre fravall i arbeidslivet (NAV, 2013).

Om en som nyutdannet eller noen med arbeidserfaring ønsker å jobbe med arbeidsinkludering i for eksempel NAV, vil det være relevant å tilegne seg kunnskaper om hvordan arbeidsmarkedet ser ut i dag. Samtidig er det viktig å kunne noe om og vite hvilke tiltak NAV kan bistå med. Som på de fleste arbeidsplasser hvor man jobber med mennesker er kommunikasjonsferdigheter viktig, spesielt når det er snakk om sårbare tema. I noen tilfeller vil det også være relevant å kunne si noe om arbeidsmarkedet på midten av 1900-tallet. Det er en viktig forutsetning å kunne hjelpe personer med å forstå hvordan vi i takt med samfunnets endringer endrer arbeidsstrukturen. Det er ikke bare arbeid i NAV som kan være en nyttig arbeidsplass for sosialt arbeid, men sosialarbeidere kan også bidra til selvforsørgelse i form av behandling av sykdom eller avhengighet der det langsiktige målet er å tilbake i jobb, eller det kan handle om tilrettelegging av arbeidssituasjonen til den enkelte. En sosialarbeider kan også være til støtte under utdanning for ungdommer som er i ferd med eller har falt ut av utdanningssystemet, eller å jobbe med avlastning slik at de som synes det er for vanskelig å jobbe når man har barn får bistand til håndtering av dette (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 302). Oppgaven min skildrer en brukergruppe som trenger sosialt arbeid og sosialarbeidere som hjelper dem med veien videre til arbeid. Sosialarbeidere finnes for å imøtekomme utenforskapet som arbeidsmarkedets endringer gradvis har ført til, samtidig som sosialarbeidere på et generelt nivå er til for å hjelpe de som trenger litt ekstra hjelp i et krevende samfunn.

1.4 Definisjoner av sentrale begreper og avgrensninger

1.4.1 Fra etterkrigstiden til dagens kunnskapssamfunn

Andre verdenskrig varte fra 1939--1945, og jeg velger å skrive om tidsrommet fra krigens slutt og frem til i dag. Grunnet til at jeg valgte dette tidsrommet er fordi jeg ønsket å se på endringene som våre foreldre og besteforeldre har vært en del av, og fordi den norske velferdsstaten hadde sin store ekspansjon i tiden 1946 til 1967 (Halvorsen et al., 2019, s. 40). Kunnskapssamfunnet vi har i dag utviklet seg allerede fra 1990- tallet og kjennetegnes ved en internasjonal utvikling innen skole og utdanning (Helsvig, 2022, s. 5).

1.4.2 Arbeidsrettede tiltak

Arbeidsrettede tiltak i denne sammenheng kan tilbys arbeidsledige som er registrert hos NAV og er for de med behov for ekstra bistand for et innpass på arbeidsmarkedet. Målet er å få og beholde en jobb via styrking av kompetanse og ferdigheter, samt forhindre frafall på arbeidsplassen (NAV, 2013).

1.4.3 Arbeidslinja

Arbeidslinjas funksjon er å få folk til å jobbe ved å regulere ytelsene vi har i velferdsstaten. Arbeidslinja viser at arbeidsmarkedspolitikken henger sammen med velferdspolitikken vår, og brukes ofte i sammenheng med aktiv arbeidsmarkedspolitikken med opplæring og kvalifisering som fokus for å få folk i arbeid (Glemmestad & Kleppe, 2019, s. 30).

1.4.4 NAV

NAV er navet på det vi kaller for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er et samarbeid mellom stat og kommune hvor samfunnsoppdraget er å bidra til sosial og økonomisk trygghet ved å fremme arbeid og aktivitet. Målet er å fremme et inkluderende samfunn og arbeidsliv, samt å skape et velfungerende arbeidsmarked. NAV har en viktig rolle i sikkerhetsnettet til velferdsstaten og NAV forvalter cirka en tredjedel av statsbudsjettet i form av ulike støtteordninger (NAV, 2023a).

1.4.5 Avgrensninger

Arbeidsinkludering og arbeidsmarkedspolitikk er et tema som favner mye. For å avgrense vil oppgaven hovedsakelig handle arbeidsmarkedet og arbeidsrettede tiltak. Teksten min handler om ungdom med ingen eller lav utdanning som har mindre muligheter for arbeid sammenlignet med de med høyere utdanning. Jeg skal se på utviklingen av arbeidsmarkedet og arbeidsrettede tiltak fra midten av 1900-tallet og frem til i dag. Det vil bli aktuelt med noen tall om sysselsettingen fra da til nå, og jeg vil utdype positive og negative sider om endringene i arbeidsmarkedet utover det som allerede er gjort i oppgavens innledning, og hvordan dette påvirker ungdommen. Andre aktuelle og relevante temaer som jeg ikke vil gå nærmere inn på grunnet oppgavens omfang kan være sosial arv, sosial kapital, økonomisk kapital og kulturell kapital. Fokuset vil være på de som faller utenfor skolen av ulike årsaker og som sliter med å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

1.5 Oppgavens videre oppbygging

Denne oppgaven har nå allerede tatt for seg kapittel 1; innledningen, og vil til sammen bestå av 6 kapitler som inkluderer referanselisten på slutten. Kapittel 2 redegjør for metoden som er brukt i oppgaven, før jeg videre i kapittel 3 redegjør for relevant litteratur om oppgavens tema. I kapittel 4, oppgavens hoveddel, drøftes problemstillingen med utgangspunkt i litteraturen. Siden vil kapittel 5 bestå av en avsluttende del.

2.0 Metode

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for metoden som er brukt for å belyse problemstillingen for oppgaven. Først vil jeg ta for meg litteraturstudie som metode, før jeg videre skiver om kildekritikk og relevans, før jeg til slutt redegjør for søkeprosessen jeg har gjort. Dalland skriver i sin bok om metode som noe som forteller oss hvordan vi på best måte kan innhente og etterprøve kunnskap (Dalland, 2021). Dalland skriver videre at valg av metode forteller om hvordan vi best kan belyse problemstillingen eller spørsmålet vårt, og videre hvordan vi kan samle inn de dataene vi trenger.

2.1 Litteraturstudie

Litteraturstudie er en litterær oppgave hvor man innhenter kunnskap som allerede finnes. Eksempler på slik kunnskap kan være fagkunnskap, teorier eller forskning. Valg av tema og problemstilling bør være innenfor et interesseområde som man ønsker å se nærmere på, da det vil bli enklere å innhente data som er av interesse, og søkene frem til valgt litteratur blir mer spennende (Dalland, 2021, s. 199). Valg av metode i denne oppgaven var i dette tilfellet allerede bestemt, mens det i en annen situasjon kunne vært en fordel og velge metode etter en har identifisert problemstilling. Etter en har identifisert hva en vil undersøke, er det tydeligere hvordan en best kan innhente de nødvendige dataene (Dalland, 2021, s. 199). Likevel har jeg funnet litteraturstudie som svært aktuell for min problemstilling ut ifra det Dalland skriver. Hensikten min har vært å innhente kunnskap som allerede finnes om arbeidsrettede tiltak og arbeidsmarkedet, for å kunne se på noen endringer fra midten av 1950-tallet og frem til i dag. SSB har også gitt meg noe statistikk på utviklingen for ungdom i samme tidsperiode. Ut ifra den litteraturen jeg har funnet har jeg vært i stand til å belyse problemstillingen. Dalland skriver at det i en litterær oppgave er mulig å formulere problemstillingen i form av en case, for eksempel fra jobben eller praksis. I mitt tilfelle har jeg tatt utgangspunkt i en problemstilling ut ifra et interesseområde, samtidig som jeg var i praksis på NAV hvor jeg lærte mer om arbeidsinkludering som tema.

2.2 Kildekritikk og relevans

I min oppgave bruker jeg talldata som er hentet fra SSB for å sammenlikne situasjonen rundt arbeidsmarkedet og sysselsettinga i ulike tidsperioder. SSB gir ut all offisiell statistikk i Norge, og driver samtidig med forskning (Finansdepartementet, 2006). Samtidig har jeg undersøkt at utvalget av tidsskriftene som jeg har basert oppgaven min på er fagfelleverderte, og dermed vitenskapelige artikler. Det at tidsskriftene er fagfelleverderte vil si at de er lest igjennom og godkjent av eksperter innenfor fagfeltet, og dermed akseptert innen det gitte fagfeltet. Ved utfordringer med å finne ut om de er fagfelleverderte prøvde jeg å se på oppbyggingen av oppgaven, og hvem som har skrevet artikkelen eller tidsskriftene. For artiklene og tekster som ikke var fagfelleverderte vurderte jeg om oppbyggingen i teksten var pålitelig ved å se på forfatters yrkesstatus og innholdet i teksten. Noe av innholdet i tekstene jeg har valgt ut er informasjon jeg også finner igjen i andre artikler eller nettsider som handler om samme tema.

Et eksempel på en tekst jeg valgte å ha med var skrevet av Halvor Fauske som er professor i sosialt arbeid, og fordi om jeg ikke greide å finne opprinnelsen til teksten ser jeg på han som pålitelig med tanke på yrke. Samtidig inneholdt teksten flere aktuelle aspekter som kan være med på å belyse problemstillingen for oppgaven. Samtidig ligger teksten til Fauske på Regjeringen.no sine sider. Jeg har også brukt bøker fra tidligere pensum i studiet for å supplere med i deler av oppgaven. Til slutt har jeg vurdert artiklene/informasjonen jeg har funnet som relevant for tema og problemstillingen både med tanke på bakgrunns- historikk, men også utviklingen av arbeidsmarkedet og arbeidsrettede tiltak frem til i dag. På grunn av at problemstillingen foregår fra etterkrigstiden frem til i dag har det vært relevant å se på artikler ikke bare fra nyere forskning, men også funn frem til en gitt tidsperiode. Med dette mener jeg at det for eksempel er gjort funn frem til 2006, og fra 1950 frem til 2006 var statistikken for den gitte perioden aktuell der og da

2.3 Søkeprosess

Jeg har brukt Idunn, Oria og Nasjonalbiblioteket når jeg har utført søkene mine. Likevel var de utvalgte artiklene som jeg synes var mest relevant inne på Idunn. Jeg har brukt ulike søkeord som «kunnskapssamfunn», «arbeidsliv», «utvikling», «norge», «nav reform», «arbeidslinja», «ungdom», «arbeidsmarked» og «arbeidsrettede tiltak» i ulike

sammensetninger og hver for seg. I de ulike delene av søkeprosessen kom det ofte i underkant av 100 ulike artikler, og fordi jeg i denne perioden var på utkikk etter vitenskapelige artikler begrenset jeg ned søket mitt ved å hake av forskningsartikler. Dette begrenset søket slik at jeg satt igjen med ca. 20 artikler på hver av søkene. Deretter leste jeg overskrifter, dato for publikasjon og sammendrag før jeg skimleste de som virket mest relevant. Alt i alt i denne søkeprosessen har jeg funnet fire vitenskapelige artikler som er publisert i tidsskrifter, som jeg har tatt i bruk i oppgaven min.

Videre gjennom teksten har jeg tatt i bruk andre kilder, og har i denne sammenheng sett på tidligere pensum fra studiet samt tatt imot tips fra veileder, samboer og medstudenter på ulike artikler som kunne være relevant for tema og problemstilling. Dette har vært pensumbøker, ulike data og tall fra f.eks. SSB og andre artikler og nettsteder som har vært greit å ha med for å styrke oppgaven. Dette har vært konkrete fakta og informasjon, men også artikler med drøftinger.

3.0 Arbeidsrettede tiltak i velferdsstaten

I dette kapitlet skal jeg finne ulike litteratur som videre vil bli aktuelt for oppgavens fjerde kapittel som omhandler drøfting av problemstillingen. Jeg vil se nærmere på ulike begreper som vil være relevant for forståelsen av problemstillingen. Først skriver jeg litt om hva som legges i begrepet kunnskapssamfunn, før jeg videre skriver om utviklingen av velferdsstaten. Litt mer om NAV og arbeidslinja vil bli relevant før jeg ser på arbeidsrettede tiltaks utvikling, et mer moderne Norge, om utdanning er svaret på fremtiden og til slutt om Norges konjunkturer er en medvirket faktor.

3.1 Etterkrigstid til kunnskapssamfunn

For å forstå hvordan utviklingen av arbeidsmarkedet har ført til endringer av arbeidsrettede tiltak, vil jeg se nærmere på hvordan vi i dag omtaler kunnskapssamfunnet vi lever i og hvilke endringer som skiller dagens samfunn fra de første tiårene etter krigen.

Kunnskapssamfunnet kan betegnes som «informasjonssamfunnet», og Helsvig skriver da om et samfunn med informasjons- og kommunikasjonsteknologi som har dominert den teknologiske utviklingen de siste tiårene (Helsvig, 2022, s. 5). I 1950 hadde 16 % av befolkningen mer en grunnskoleutdanning sammenlignet med 97 % i 2017 (Hernes, 2010, s. 19). Kunnskapssamfunnet legger vekt på de økonomiske forholdene som i dag legger til rette for at tertiærnæringen dominerer, sammenlignet med tidligere da primær og sekundærnæringene dominerte (Rossen, 2019). Grunnet effektiviseringen av informasjonsteknologi har det blitt færre arbeidsplasser i primær og sekundærnæringene. SSB viser til antall sysselsatte i primær-, sekundær og tertiærnæringene fra 1900-2019, og funnene der sier noe om en stor vekst fra 1950 tallet i tertiærnæringene og en nedgang blant primær og sekundærnæringene (Statistisk sentralbyrå, 2022). Kort fortalt er primærnæringen arbeid med jordbruk, skogbruk og fiske. Sekundærnæringen er industri, oljeutvinning, bergverksdrift, bygg- og anleggsdrift og kraft- og vannforsyning. Tertiærnæringen omfatter varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, transport og kommunikasjon og offentlig og privat tjenesteyting (Statistisk sentralbyrå, 2008).

3.2 Velferdsstaten

For å kunne belyse problemstillingen skriver jeg litt om det velferdssamfunnet vi lever i og dets utvikling. En velferdsstat er en stat som har gjennomgått en historisk endring i form av sivile og sosiale rettigheter via politiske rettigheter (Hjelmtveit, 2017, s. 29). Den nordiske samfunnsmodellens hovedtrekk er offentlig velferdspolitik, økonomisk styring og et organisert arbeidsliv, og dette skal igjen være med å sikre sysselsetting, økonomisk vekst, universelle velferdsordninger, samarbeid mellom parter i arbeidslivet og koordinert lønnsdannelse. Som nevnt i oppgavens innledning hadde den norske velferdsstaten sin store ekspansjon i tiden 1946 til 1967, og en rekke sosiale reformer ble opprettet som skulle sikre utsatte grupper for fattigdom (Halvorsen et al., 2019, s. 40). Det var generelt en sterk vekst i hele samfunnet på denne tiden. Utover 70- og 80- tallet ble velferdsstaten likevel kritisert for at staten hadde en for sentral rolle i samfunnet, noe som begrenset individets frihet til å ta egne valg, samtidig som den mottok kritikk for å være for generøs, for omfattende, økonomisk ustabil og sørge for at mennesker blir for komfortable til å ikke arbeide (Pedersen & Kuhnle, 2017, s. 220). På 90- tallet gjennomgikk velferdsstaten nye justeringer som skulle sørge for mer motivasjon til å jobbe, og velferdsstaten som i utgangspunktet skulle sikre befolkningen økonomisk sikkerhet ved tap av arbeid, sykdom og død fokuserte etter hvert på større grad på sosiale rettigheter (Christensen & Berg, 2023).

3.3 NAV og før NAV?

Det er Stortinget som både tok initiativ og som vedtok NAV reformen fra 2006, der målet var at befolkningen skulle få en lett tilgjengelig plass å søke hjelp for arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. NAV skulle bidra til at færre personer skulle stå arbeidsledige og utenfor arbeidslivet, slik at igjen færre mottar støtteordninger (Andreassen, 2017, s. 167). NAV frem mot 2030 har som mål å bidra til sosial og økonomisk trygghet og å fremme overganger til arbeid og aktivitet (NAV, 2023b). Videre fremhever NAV at de «mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling» (NAV, 2023b), hvor de tilrettelegger for enkeltes behov, synliggjør individets ressurser og prioriterer stabil arbeidstilknytning. NAV består av statlige og kommunale tjenester, hvor kommunen samarbeider med den statlige arbeids- og velferdsetaten som blant annet styrer arbeids- og tjenestelinjen (NAV, 2023a).

NAV samarbeider med utdanningssystemet, helsesektoren, arbeidsgivere og ulike tiltaksarrangører (Arbeids og- inkluderingsdepartementet, 2021).

Samfunnet besto av flere etater før NAV, og disse var arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og økonomisk sosialhjelp (Aspøy & Berg, 2023). Disse ble slått sammen og dannet NAV i 2006 som et forsøk på å få flere i arbeid, og arbeidsrettede tiltak var et av tiltakene som skulle få flere utenfor arbeidslivet inn i arbeid (van der Wel et al., 2021, s. 63).

Før man mottar arbeidsrettede tiltak må NAV vurdere det som hensiktsmessig og nødvendig og gjennomfører derfor behovs- eller arbeidsevnevurdering først. Tiltak som dette kan handle om aktiviteter som fremmer utdanning eller jobb. For ungdom er arbeidspraksis et av de vanligste arbeidsrettede tiltaket (NAV, 2013). Samtidig finnes det mange andre tiltak som Trøndelagsmodellen og Jobbhuset som jeg kommer tilbake til i kapittel 4.

3.4 Arbeidslinjas funksjon

Norsk sosialpolitikk og velferdsstaten har hatt flere opp og nedturer, og det ble satt i gang en strengere politikk i 1992 da arbeidslinja ble innført. Arbeidslinjas fokus ble å få flere i jobb, og færre på trygdeytelser. Det var fordi offentlige utgifter til trygder skimtet igjennom på denne tiden at arbeidslinja ble idealisert (Terum & Hatland, 2014, s. 4). Flere på trygd og færre på arbeidsinntekter har vært en skummel utvikling, og en grunn til dette kan være som Terum og Hatland skriver om i sin artikkel; trygdeytelsene har blitt såpass gode at det ikke trenger å lønne seg å jobbe. Samtidig skal ytelsene sikre utenforskapet for de som ikke er i stand til å arbeide for å forhindre fattigdom. Likevel er arbeidslinjas fremste virkemiddel at det brukes aktive vilkår. Dette betyr at de som søker stønad, er nødt til å utføre ulike aktiviteter i form av vilkår for å motta stønadene (Halvorsen et al., 2019, s. 46). Et eksempel på dette kan være dagpenger hvor det forventes aktiv deltagelse, hvis ikke risikerer man trekk i stønaden med mindre det oppgis gyldig grunn (Halvorsen et al., 2019, s. 160). Det er på grunn av aktive vilkår at det ikke skal føles «enkelt» å søke stønad fremfor å jobbe. For å idealisere arbeidslinjas funksjon, ble realiseringen av sammenslåingen av de ulike etatene iverksatt i 2006, og det er her etableringen av et NAV skulle idealiseres (Øversveen & Forseth, 2018, s. 6).

3.5 Arbeidsløshet og arbeidsrettede tiltak

Like etter krigen var arbeidsløshet et begrep som ikke var like mye omtalt som i dag, da etterspørselen av arbeidskraft var såpass høy at det for mange ungdommer var lettere å velge arbeid fremfor videre utdanning (Fauske, 2011). Det var ikke før på slutten av 70-tallet da den økonomiske veksten tok slutt at ungdom fikk problemer med å skaffe seg arbeid, men ifølge Fauske var det å få seg arbeid likevel ganske uproblematisk sammenlignet med Europa forøvrig. Norge har også i dag jevnt over lite arbeidsløst blant ungdom sammenlignet med andre europeiske land, men samtidig har det de siste årene vært en nedgang blant sysselsatte blant unge med lav utdanning (Statistisk sentralbyrå, 2018).

Fra 1900-tallet og fram til 1990-tallet hadde det blitt opprettet mange tiltak som overlappet formål og målgrupper i stor grad. Målet var en sammenslåing av alle disse forskjellige, men til dels overlappede tiltakene. Det var lite struktur på tiltakene, og det var uoversiktlig og rotete for den enkelte å skulle benytte seg av tiltakene. Tiltaket KAJA (kompetanse, arbeidstrening, og jobbskaping for arbeidsledige) erstattet en rekke tiltak for sysselsetting, men gjaldt gruppen yrkeshemmede (NOU 2012:6, 2012, s. 26). Det samme gjaldt tiltak som «Arbeid med bistand», som også på 90-tallet var for yrkeshemmede. Arbeidsrettede tiltaks utvikling har i all hovedsak gjaldt for de med nedsatt funksjonsevne. Nedsatt funksjonsevne i Norges offentlige utredninger 2012:6 defineres som de med en yrkeshemming, rehabiliteringspengemottakere og mottakere av tidsbegrenset uførestønning, og gruppen ungdom som faller utenfor skole kommer ikke inn under dette. Grunnet høyere kompetansekrav og et vanskeligere arbeidsmarked, har behovet for arbeidsrettede tiltak utviklet seg til å ikke lenger gjelde bare de med yrkeshemming, men også andre grupper som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet som man kan se av definisjon av arbeidsrettede tiltak. Samtidig viser NOU om arbeidsrettede tiltak fra perioden 2004-2011 at andelen arbeidsrettede tiltak uten diagnose har økt fra 2004 frem til 2011, samtidig som andelen psykiske lidelser også har økt. Psykiske lidelser kan også være personer som har stått lenge utenfor skole og arbeidsliv, og som på grunn av isolasjon trenger ekstra bistand (NOU 2012:6, 2012, s. 71).

Lovdata har en egen forskrift om arbeidsrettede tiltak, hvor det nevnes en rekke tiltak som man kan ha krav på med utgangspunkt i en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Eksempler på dette er arbeidsrettet rehabilitering med fokus på arbeidsforberedende trening,

arbeidsutprøving, kontakt med arbeidslivet, opplæring, motivasjon m.m (Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., 2015). Som nevnt ovenfor er arbeidspraksis et av de vanligste tiltakene, samtidig kan NAV tilby oppfølging på opplæring på flere nivå. Ulike tilskudd kan også gis til arbeidsgivere en periode som et arbeidsrettet tiltak, og dette gjelder når en person sliter med det ordinære lønns- og arbeidsvilkårene med mål om varig arbeidsforhold (Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., 2015).

3.6 Et moderne Norge

Norge har over tid blitt et «morderne Norge» grunnet utvikling blant annet i skole og opplæring. Arbeidslivet har i takt med ulike endringer forandret seg mye, blant annet etter utdanningsnivå (Hernes, 2010, s. 17). Hernes viser til at utdanning har blitt inngangen til arbeidslivet, samtidig som det er avgjørende også for levekår. Han forklarer dette med at utdanning og mer kunnskap gir høyere produksjon, økt inntekt, økt konsum, nye tjenester og flere varer. Han skriver videre at mer utdanning har ført til bedre helse i form av utvikling av kunnskap. Boligforbedringer, kosthold, sanitæranlegg og hygiene er eksempler på utvikling som har tatt form av et mer komplekst utdanningsløp. Utdanning har også gjort det lettere å tilpasse seg produksjonen, og arbeid som før anses som tungt arbeid og som ikke krevde høy kompetanse har i dag blitt erstattet av maskiner, verktøy og digitalisering (Hernes, 2010, s. 18).

I dag starter 97 % direkte på videregående skole etter ungdomsskolen, mens det i 1950 var bare 16 % av befolkningen over 16 år som hadde mer enn grunnskoleutdanning. Utdanning er i dag en forutsetning for å få seg visse typer arbeidsoppgaver, og det er lettere å komme seg inn på arbeidsmarkedet med en høyere utdanning. Konsekvensen av dette er at arbeidslivet har hatt en drastisk nedgang i sysselsatte blant ufaglærte, nettopp fordi kvalifikasjoner har fått mer betydning for å få jobb (Hernes, 2010, s. 19). På grunn av denne utviklingen har NAV fått en større rolle å hjelpe unge inn i arbeidsmarkedet, og arbeidsrettede tiltak er i dag et aktuelt tiltak for flere enn yrkeshemmede.

3.7 Utdanning og kompetanse som nøkkelen til arbeid

Etter den økonomiske krisen på 70- tallet dreiet oppmerksomheten til politikere, bedrifter og byråkrater mot utdanning. Utdanning var nå «nøkkelen til fremtiden» (Helsvig, 2022, s. 5). Likevel er det spor av en slik tenkning tidligere da den departementsoppnevnte Samordningsnemnda for skoleverket fra 1952 skrev om Norges «*konkurransedyktighet og selvstendighet som folk avhenger i stor utstrekning av undervisningssystemet (i Tellhaug og Mediås 2003:159)*» (Helsvig, 2022, s. 6). På bakgrunn av dette var det likevel ikke før på midten av 1980- tallet at arbeiderpartiregjeringen på alvor så på utdanningssystemet som «*en nødvendig investering for å skape vekst i norsk næringsliv (i Slagstad 1998: 431)*» (Helsvig, 2022, s. 6). Videre skriver Helsvig om kompetanse som en avgjørende faktor for økonomisk utvikling, og i 1990-årene ble satsning på utdanning for å bedre økonomisk vekst en tverrpolitisk målsetting. Dette nye perspektivet å se på utdanning på endret tankemåten, og OECD (1996: 3) uttalte «*gjør utdannet arbeidskraft mer verdfull og ufaglært arbeidskraft mindre verdifull*» (Helsvig, 2022, s. 8). Når vi i dag ser på den vestlige verden generelt, er det ufaglærte og industriarbeideren som ses på som den tapende part. Industriarbeidsplasser har i stor grad blitt nedlagt, og ufaglærte kjemper mot å unngå sosial dumping. Sosial dumping handler om å konkurrere med f.eks. arbeidstakere fra andre land som er villige til å arbeide på arbeidsplasser med dårligere arbeidskår. Det er også ingen tvil om at Norge har utviklet et internasjonalt syn på arbeidsmarkedet, da 42 % av stipendiater på norske universiteter og høyskoler i 2018 var født i utlandet (Helsvig, 2022, s. 12). SSB viser at innvandrere og høyere utdanning er en faktor som i dag gjør at ufaglærte sliter med å få seg jobb, og de arbeidsplassene som før ansatte ufaglærte har nå har blitt arbeidsplasser som foretrekker formell kompetanse (Statistisk sentralbyrå, 2018).

Helsvig (Helsvig, 2022) viser til at Thomas Piketty har skrevet at det i de siste tiår har blitt en trend å rose de som oppnår suksess, samtidig som det ses ned på fattige ved å tenke at de mangler motivasjon og evner til å forbedre sin egen livssituasjon. Videre skriver Helsvig om Michael Sandel som mener at den vestlige delen idealiserer at makt og penger fortjenes av de ferdigheter og kunnskaper som hvert enkelt menneske selv opparbeider seg gjennom skole og utdanning. Sandel har skrevet at den vestlige delen å se på utdanning og jobb på, er med å øke ulikhet, svikte arbeiderklassen og å skape et dårligere samhold i samfunnet (Sandel 2020) (Helsvig, 2022, s. 12).

3.8 Konjunkturer

Rent historisk har Norges sosialpolitikk fulgt de økonomiske konjunkturer. Etter krigens slutt i 1945 og frem til 1960 doblet bruttonasjonalproduktet seg i Norge, og frem til 1980 økte den med 140 %. Perioden fra 1950 til 1970 var en periode med sosial stabilitet, sysselsettingen økte og den økonomiske veksten likeså (Hjelmtveit, 2017, s. 58).

Dette kan være en årsak til veksten av velferdstilbudet vi har hatt fra etterkrigstiden frem til i dag. Norge innførte i 1946 en sysselsettingslov som handlet om å rette arbeidsmarkedspolitikken mot etterspørsel og tilbud, og det var samtidig her at folketrygden ble innført som skulle ta vare på de som ikke hadde arbeid (Halvorsen et al., 2019, s. 38). Politikk har hatt mye å si for den økonomiske veksten. Selv om stønadsmottakerne på 50-60 tallet sank i takt med befolkningsvekst, har forventningen likevel ikke slått til, da sosiale problemer i dag ser ut til å ha blitt større enn tidligere. Befolkningen ser ut til å ønske både forutsigbarhet og likebehandling, samtidig som de ønsker mer tilrettelegging for de som faller utenfor samfunnets normer.

De første to tiårene etter krigen hadde høye konjunkturer og var sterkt preget av høy sysselsetting blant menn og hjemmeværende kvinner, og ungdom som ikke gikk skole fikk tilgang til arbeidsmarkedet som ikke krevde utdanning. Fra 1950- tallet til 70- tallet sank antall innbyggere som mottok stønader fra over 30 000 til under 30 000, og disse tallene sank likevel om befolkningen økte i dette tidsrommet med ca. 600 000 mennesker (Hjelmtveit, 2017, s. 55).

4.0 Et tilpasset samfunn?

I kapittel 3 har jeg redegjort for ulike bakgrunn for arbeidsmarkedet, ulike utvikling og sentrale deler som er vesentlig for problemstillingen. Denne informasjonen er relevant fordi utviklingen av arbeidsmarkedet kan være med å beskrive hvordan unges forutsetninger har endret seg. I kapittel 4 skal jeg nå drøfte de ulike delene av litteraturen fra kapittel 3, å se nærmere på problemstillingen «*Hvordan har arbeidsrettede tiltak for ungdom med lav utdanning i Norge endret seg, sett i sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet, fra etterkrigstiden til dagens kunnskapssamfunn?*».

Økt befolkningsvekst, økt etterspørsel av kompetanse og tjenester, opp og nedganger i konjunktorene og endringer i velferdsstaten vår har ført til økte krav og resultater som gjør at ungdom som i dag er skoletrett ikke har like store muligheter for å komme seg inn på arbeidsmarkedet som de hadde på midten av 1900- tallet og fremover. Likevel skriver Hjelmtveit at han anser den største forskjellen fra 1980- tallet og frem til i dag som en endring som har handlet om større etterspørsel av offentlige velferdsgoder samtidig som de offentlige ressursene er usikre og begrensede (Hjelmtveit, 2017, s. 58).

4.1 Et større behov for arbeidsrettede tiltak

For å kunne svare på problemstillingen har jeg valgt å se på utviklingen av arbeidsmarkedet, for å få en større forståelse av arbeidsrettede tiltak og for å se på mulighetene til hvorfor det har endret seg. Som nevnt i NOU (NOU 2012:6, 2012), var arbeidsrettede tiltak fra midten av 1900- tallet og noen tiår frem i tid hovedsakelig rettet mot personer med yrkeshemming. Det er ikke før de to siste tiårene at arbeidsrettede tiltak har beveget seg over på å gjelde en større gruppe. Med tanke på funnene gjort i kapittel 3 kan en årsak til dette være nettopp at arbeidsmarkedet ikke lenger er utfordrende bare for de med konkrete yrkeshemminger, men har nå blitt et problem som omfavner flere utsatte grupper i samfunnet. På en annen side kan også en årsak til at arbeidsrettede tiltak favner en større gruppe skyldes som så vidt nevnt, handle om en utvikling blant en større andel av befolkningen som sliter med komplekse, sosiale problemer (Hjelmtveit, 2017). Det ville vært et helt eget tema å begynne å forklare eventuelle andre årsaker til det økende behovet for arbeidsrettede tiltak, som f.eks. ungdoms komplekse hjelpebehov sett sammen med økonomisk, sosial og kulturell kapital. Ut ifra funn

av litteratur tenker jeg at det finnes ikke bare en årsak til et endret behov, men at alt er sammensatt og at det henger sammen med hvordan velferdsstaten, arbeidsmarkedet og ungdom har utviklet seg over tid. I det videre vil jeg trekke fram eksempler fra funnene over for å ytterligere belyse problemstillingen.

4.2 Arbeidslinja versus et moderne samfunn

I kapittel 3 er noe av formålet med arbeidslinja beskrevet. Det er også gjort rede for hvordan Hervik og Hernes ser på utviklingen av et «moderne» samfunn. Hernes (Hernes, 2010) sitt syn på krav til utdanning og kompetanse som avgjørende for dagens kan man hevde at det kan stå en motsetning til arbeidslinjas funksjon. Man kan hevde at arbeidslinjas ambisjoner strider mot med den økende utviklingen av forespørsler og kompetanse. Terum og Hatland (Terum & Hatland, 2014) skriver om arbeidslinjas mål om høy sysselsettelse, og i dagens samfunn må sysselsettingen ses i sammenheng med høy kompetanse, og det er her ungdom med lite eller ingen utdanning vil møte utfordringer. Det samme gjelder når vi ser på motpolene på arbeidslinja, som ønsker færrest mulig på trygd. Ungdom har ikke de samme forutsetningene, og ikke alle strekker til forventningene som kreves i dag. Mange er i stand til å skaffe seg en stabil utdanning og etter hver jobb, men vi må ikke glemme de som ikke greier dette. Også her vil arbeidslinjas mål om færrest mulig på trygd strider imot utenforskapet som skapes av høyere krav til kompetanse. Det er som sagt ikke mulig at alle sammen har de samme ambisjonene om utdanning og jobb, og ikke alle klarer å forholde seg til samfunnets forventninger om å yte enda mere for å få det godt.

Fauske (Fauske, 2011) forteller om ungdommer i et historisk perspektiv og hvordan overgangen fra skole (ofte grunnskole) til jobb ikke var et problem de første ti årene etter krigen fordi sysselsettingen var høy. Samtidig forteller han om en forskjell mellom ungdom og voksen hvor det etter krigen var et tydeligere skille på det å være ungdom og voksen. Kanskje har Fauske et poeng i at ungdom og voksne er blitt mer lik hverandre, og at ungdom som fortsatt strever med overgangen til voksenlivet; at det er de som også sliter med å holde tritt med kravene som i dag kreves for utdanning og jobb. For noen kommer utviklingen godt med, mens det for andre gjør det problematisk å få seg jobb etter grunnskolen (Fauske, 2011). Fauske skriver videre at det er overgangen til voksenlivet som er utfordrende, og at det i et historisk perspektiv henger sammen med etterspørselen av arbeidskraft. «*Slik vår type*

samfunn er, er lønnsarbeidet helt avgjørende for overgangen til voksentilværelsen.

Lønnsarbeidet er på mange måter en forutsetning for selvstendighet på andre av livets områder.»(Fauske, 2011, s. 10). Her sier Fauske noe jeg tenker henger sammen med Hernes (Hernes, 2010) og Helsvig (Helsvig, 2022) sine poeng om et samfunn preget av høyere utdanningsnivå og kompetanse, og at dette i stor grad treffer ungdommen som Fauske skriver om. Norges offentlige utredninger 2012:6 skriver i likhet med Hernes og Helsvig om et kunnskapssamfunn som preges av et arbeidsliv bestående av høyere krav og funksjonsmåte samt et lønnsnivå som preges av effektivisering av teknologi og modernisering. Til tross for denne utvikling som muligens har negativ effekt på ungdom, har likevel arbeidslivet i kunnskapssamfunnet positive sider som omhandler trivsel under forsvarlige arbeidsforhold, og at tilrettelagt arbeid har ført til mindre arbeidsbelastninger i dag enn før (NOU 2012:6, 2012, s. 30). En grunn til dette er nok nettopp på grunn av modernisering av utstyr og en generelt bedre tilrettelagt hverdag med en fornyelse av arbeidsmiljøloven. Arbeidstakere har i dag flere rettigheter, spesielt om man er fagorganisert.

På en annen side er det viktig å nevne at det finnes flere tiltak i dag som skal hjelpe ungdom akkurat med arbeidsløshet. NAV har etablert noe som kalles jobbhuset, der arbeidsledig ungdom under 25 år møter opp og får hjelp med kvalifisering for videre jobb. Dette kan være ungdom som har droppet ut av skolen, men kan også være ungdom som sliter med rus eller av andre årsaker ikke har vært i jobb før. Sosialarbeiderne skal være til stede for å følge opp disse ungdommene, å hjelpe til å motivere og hjelpe til når ungdommene skal ta et valg (Ingunn T. Ellingsen et al., 2015, s. 22). Et annet eksempel er Trøndelagsmodellen i regi av NAV og Trøndelag fylkeskommune (NAV, 2022). Dette er kvalifisering til et fagbrev med støtte fra NAV, med begrunnelsen av å bli mer attraktiv på arbeidsmarkedet. Her starter man som nevnt i kapittel 3 med arbeidstrening som et arbeidsrettet tiltak i en bedrift som trenger faglært arbeidskraft. Det behøves likevel enkelte fag for å få fagbrevet, og derfor får man hjelp til å tilrettelegge en kombinasjon av opplæring i både skole og bedrift, og man vil ha tett oppfølging fra både NAV veileder, faglærer på skole, opplæringskontoret og bedriften hvor det er aktuelt med fagbrevet. Trøndelagsmodellen er vel og merke for alle aldre, men ungdom uten kompetanse inkludert. Dette handler også om både mangel på faglært arbeidskraft, samtidig som man får hjulpet de utenfor arbeidslivet. Disse to eksemplene er med å styrke arbeidslinjas funksjon med flere sysselsatte, og er på en side med å minke utenforskapet ved å

bruke arbeidsrettede tiltak til å skreddersy tiltak som får arbeidsledige inn i en prosess med kvalifisering av ulike slag.

4.3 Arbeidsrettede tiltak som veien mot jobb?

Fordi om arbeidsrettede tiltak i dag kanskje fortsatt har et hovedfokus på mennesker med yrkeshemming, har likevel begrepet nedsatt arbeidsevne en større omfavnelse i dag enn før. SSB viser til at personer med nedsatt arbeidsevne omfatter personer med sykdom, skade eller andre hindringer som gjør at man har behov for ekstra oppfølging fra NAV, og at det etter en arbeidsevnevurdering vil fastslås hvilke arbeidsrettene tilbud en har behov for (Statistisk sentralbyrå, 2021). Til tross for en endring i samfunnet som har ført til et hardere arbeidsmarked, viser statistikk fra SSB at arbeidsrettede tiltak (og ordinær utdanning) er de to gruppene hvor flest får seg arbeid året etter de var registrert hos NAV. Så på en side kan vi se på disse tallene å fastslå at til tross for en økning blant ungdom uten arbeid, er det likevel satt inn tiltak som til en viss grad fungerer. Dette beskrives blant annet fordi at arbeidsrettede tiltak gjør at man konkret gjør en eller flere aktiviteter som stimulerer til arbeid, mens hvis man f.eks mottar uføretrygd er man ikke i stand til å utføre arbeidsrettet arbeid, og stimuliene til arbeidsmarkedet minker og blir mer diffust.

4.4 Økonomisk vekst som noe positivt?

Fordi om det i dag finnes tiltak for å hjelpe utsatte grupper, blant annet ungdom, sier Sandel i artikkelen til Helsvig (Helsvig, 2022) at den vestlige utviklingen av velferdsstaten har bidratt med å øke utenforskapet ved at sårbare grupper blir mer sårbare. En årsak til dette kan være den økonomiske veksten Norge har hatt både etter krigen, men også etter krisen på 70-tallet. Samtidig pådro staten seg mer og mer ansvar for velferdsgodene i samfunnet, og utviklingen av et trygt sikkerhetsnett har i dag vist seg å bli problemet for en optimal «arbeidslinje» som skal fungere både for høy sysselsetting og sikkerhet for arbeidsløse.

Likevel er det vanskelig å si hvordan de utsatte gruppene ville fått hjelp uten den kompliserte velferdsstaten som har blitt utviklet over tid. Det er en umulig tanke å tenke seg til, men uten velferdsstaten er det ikke sikkert at vi hadde fått et NAV, og det er ikke sikkert at de sosiale reformene hadde blitt idealisert på samme måte som i dag, og det er på grunn av dette umulig

å si om arbeidsløshet hadde vært et problem eller ikke. Opp- og nedturer i konjunktoren henger også sammen med utviklingen av arbeidsmarkedet og økonomi generelt, og hadde det ikke vært for synligheter i konjunktoren hadde heller ikke behovet for ulike sosiale reformer kommet til synet på samme måte. Jeg vil si at det meste henger sammen, og Norge har utviklet seg nettopp på grunn av ulike oppturer og nedturer både når det er snakk om økonomi og arbeid. Sosiale reformer ble grunnlagt for å sikre de uten jobb, og eksisterer også i dag for samme funksjon. Likevel mottar velferdsstaten kritikk om at den ikke fungerer optimal, og jeg kan sette i gang en lang diskusjon om fordeler og ulemper ved denne, men begrensningen i tema og problemstilling gjør at jeg ikke går mer inn på dette.

Utviklingen av arbeidsmarkedet henger sammen med svingningene av økonomiske opp- og nedturer. Behovet for en velferdsstat har blitt synliggjort nettopp på grunn av dette, da nedganger i konjunkturer har ført til en dårligere sysselsetting i perioder. I disse periodene blir de utsatte gruppene uten arbeid, og arbeidsmarkedet endres. Dersom disse nedturene i økonomi har ført til et endret arbeidsmarked med høyere kompetansekrav, vil det også kunne tenkes at konsekvensene på godt og vondt av dette har ført til at allerede utsatte grupper blir enda mer utsatt. En annen måte å se samfunnets økende kompetanse på kan handle om at det kanskje er nødvendig med den økende kompetansen for å holde tritt med utviklingen i Norge generelt. For å vedlikeholde en stabil økonomi trengs det utvikling av nye varer og tjenester som er attraktiv på markedet på innenlands og utenlands. I motsetning til dette igjen, kan den tenkes at det er nettopp på grunn av den høye utvikling av kompetanse og varer at det blir nødvendig med et enda mer konkurransebasert samfunn, og at høy kompetanse fører til høyt konsum, og at høyt konsum krever høyere utdanning. For å koble dette til problemstillingen styrker dette behovet for at utsatte grupper trenger mer hjelp, og at arbeidsrettede tiltak hjelper ungdommen med en annen tilnærming til arbeidsmarkedet. Arbeidsrettede tiltak er til for å hjelpe dem som ikke har like stor sjans som resten av befolkningen, og etter krigen gjaldt dette i all hovedsak yrkeshemmede og uføre, mens det i dag retter seg mot mange flere grupper fordi samfunnet har forandret seg.

4.5 Vårt NAV

NAV er til for å hjelpe ungdommene som faller utenfor, og jeg vil tro at uten NAV hadde utenforskapet og arbeidsløsheten vært mye større enn den er i dag. NAV har vilkår for de som

søker stønader for å opprettholde arbeidslinjas funksjon (Halvorsen et al., 2019), og dette er nødvendig for at det ikke skal virke enkelt å søke stønader hos NAV. På en annen side setter man dem som virkelig trenger det i en ubehagelig situasjon, der de er nødt til å «bevise» via arbeidsevnevurderingen at de er syke nok til enten ta imot hjelp, eller i en periode motta stønader. I artikkelen «Fremmed i NAV, arbeidslinja i praksis» (Øversveen & Forseth, 2018), intervjuet de 3 arbeidsledige personer som mottar en form for arbeidsrettede tiltak som de rekrutterte via Jobbhuset i Trondheim. Jevnt over var resultatene i denne artikkelen at ungdommene opplevde dårlig kommunikasjon med veilederne sine fordi de hadde ulike mål og syn på arbeid og arbeidserfaring, og at ungdommene ikke følte seg hørt og sett på deres verdier. Det ene eksemplet handlet om en gutt som virkelig ikke likte å skrive, og hadde derfor skrevet lite jobbsøknader og gode CV'er. Generelt hadde denne ungdommen mer sans for å prate, men NAV sendte han på skrivekurs for søknad og CV opptil flere ganger, noe han opplevde som lite hjelpsomt. Problemet var at han blir «tvunget» til atter en gang å møte på slike kurs, hvis ikke trekker de stønaden hans. Denne gutten holdt på med frivillig arbeid på ettermiddag og kveldstid med vanskeligstilt ungdom, og hadde håpet dette kunne telle som arbeidspraksis, men saksbehandleren hans i NAV responderte med at det var irrelevant for å beholde dagpengene. Det andre tilfellet handle om en ungdoms om følte at han ikke fikk hjelp til sine faktiske utfordringer som var å beholde en jobb, mens den tredje ungdommen følte seg mistenkeliggjort og «tvunget» inn i en arbeidsretning hun ikke ønsket. Det vil nok være flere tilfeller som ligner på dette, hvor ungdommer ikke er fornøyde med behandlingen de får av NAV. Samtidig skal det påpekes at individuelle forskjeller og bruk av skjønn er viktige faktorer som er med å påvirke utfallet av enkelte saker. Det er dessverre en realitet at bruk av skjønn og individuelle forskjeller er med å avgjøre enkelte saker, likevel er det vanskelig å unngå når man arbeider så tett på mennesker i et slikt yrke. På en annen side gjør NAV mye bra for ungdommer, og jeg tror at mange saksbehandlere møter ungdommer på en forståelsesfull måte med tanke på målene NAV har mot 2030 (NAV, 2023b). Jobbhuset og Trøndelagsmodellen er et eksempel på dette. Media har en tendens til å stille NAV i et dårlig lys, men som tidlige praksisstudent i NAV ser man virkelig de hardtarbeidende og gode ambisjonene til de aller fleste arbeidstakerne, og det vil alltid være noe kritikk, men også solskinnshistorier.

5.0 Avslutning

I denne oppgaven er det presentert noen fakta, tall og diskusjoner med målsetting om å få belyst problemstillingen «*Hvordan har arbeidsrettede tiltak for ungdom med lav utdanning i Norge endret seg, sett i sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet, fra etterkrigstiden til dagens kunnskapssamfunn?*». Via ulike funn av litteratur og artikler er det vist at arbeidsrettede tiltak på en eller flere måter henger sammen med et arbeidsmarked som har endret seg. Det har i denne sammenheng vært viktig å forklare de største forskjellene på de første tiårene etter 2.verdenskrig sammenlignet med dagens kunnskapssamfunn. Arbeidslinjas utvikling fra 90- tallet frem til NAV reformen har også vært sentrale tema for å kunne si noe om arbeidsmarkedet og ulike mål Norge har satt seg når det kommer til velferdssamfunnet vårt. Sentrale funn i denne sammenheng har vært at arbeidsløshet ikke var et stort problem de første tiårene etter krigen og at de med lav utdanning fikk seg arbeid fordi Norge trengte arbeidskraften. I dag derimot viser Helsvig (Helsvig, 2022) og Hernes (Hernes, 2010) at det kreves større kompetanse for å få seg arbeid, og dermed høyere utdanning. Dette konkluderes med å være en vesentlig faktor for utviklingen av arbeidsrettede tiltak. Sosialt arbeid har alltid spilt en sentral rolle ved å realisere og jobbe mot de politiske reformenes utvikling. Et mer moderne Norge som følge av økonomiske svingninger, en sterkere velferdsstat og generelt et endret arbeidsmarked har ført frem til ulike deler av drøftingen som prøver å si noe om de utsatte gruppene, i dette tilfellet ungdom. Noen av årsakene beskrives med effektivisering av produksjonen i Norge, en teknologisk utvikling, et arbeidsmarked med større konkurranse med tanke på innvandring og større krav til kompetanse i bedrifter som før ikke krevde dette. Drøftingen tar for seg noen faktorer som kan være aktuell for problemstillingen, men det er også viktig å påpeke at det kan være flere sammensatte årsaker til utviklingen av arbeidsmarkedet, og at de faktorene jeg har skrevet om bare er noen årsaker.

Til tross for utviklingen er det likevel lav arbeidsledighet i Norge, og det vil være en spennende tid i vente. Fordi om ledigheten er lav er den høyest blant utsatte grupper som av ulike årsaker ikke er i stand til å arbeid på grunn av f.eks. sykdom, eller for de som sliter med å få seg arbeid på grunn av lav kompetanse. Om arbeidsrettede tiltak er løsningen for å få flere i arbeid er ikke godt å si, og det er heller ikke lett å si noe om utviklingen til et enda mer konkurransedyktig Norge i vente. Noe av litteraturen brukt i denne oppgaven bekrefter en fremtid med høy ledighet blant de med lav eller ingen utdanning, og det viser bare hvor viktig

sosialt arbeid også vil være fremover. Et interessant spørsmål er om fremtiden bringer et samfunn der det settes krav til å gjennomføre høyere utdanning for å i det hele tatt ha forutsetninger på arbeidsmarkedet, og hvordan vi da skal greie å ta vare på den delen av befolkningen som vil havne i utenforskapet.

6.0 Litteraturliste

- Andreassen, T. A. (2017). NAV - Arbeids og velferdsforvaltningen. I *Velferdsstaten i endring: Om Norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utgave, 1. opplag, ss. 166–191). Gyldendal Akademisk.
- Arbeids og- inkluderingsdepartementet, A. (2021, oktober 13). *Arbeidsmarkedstiltak* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/id86897/>
- Aspøy, A., & Berg, L. P. (2023, januar 23). NAV. Store norske leksikon. <https://snl.no/NAV>
- Brodtkorb, E., & Rugkåsa, M. (2015). utfordringer for sosialt arbeid i dag. I *Sosialt Arbeid— En grunnbok* (1. utgave, 3. opplag, 2019, ss. 299–313). Universitetsforlaget.
- Christensen, J., & Berg, O. T. (2023, januar 25). *Velferdsstat*. Store norske leksikon.
<https://snl.no/velferdsstat>
- Dalland, O. (2021). *Metode og oppgaveskriving* (7. utgave, 2. opplag 2021). Gyldendal Akademisk.
- Fauske, H. (2011). *Ungdom – et historisk perspektiv*. Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/e68e3849077544e0a23f060916e2e3f2/no/sved/fauske_halvor_ungdom_i_historisk_perspektiv.pdf
- Fellesorganisasjonen. (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. FO.
<https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Finansdepartementet. (2006, oktober 27). *Statistisk sentralbyrå* [Eksternvirksomhet]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/underliggende_etater/statistisk-sentralbyra/id270407/

- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*—Lovdata (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>
- Glemmestad, H., & Kleppe, L. C. (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (1. utgave 1. opplag 2019). Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (7. utgave). Universitetsforlag.
- Helsvig, K. G. (2022). Kunnskapssamfunnet og nasjonen. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 39(1), 5–17.
<https://doi.org/10.18261/nnt.39.1.2>
- Hernes, G. (2010). *Gull av gråstein- Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring* [FAFO rapport 2010:3]. FAFO. https://www.faf.no/media/com_netsukii/20147.pdf
- Hjelmtveit, V. (2017). Sosialpolitikk i historisk perspektiv. I *Velferdsstaten i endring: Om Norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utgave, 1. opplag, ss. 28–62). Gyldendal Akademisk.
- Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg, & Lise Cecilie Kleppe. (2015). Hva er sosialt arbeid? I *Sosialt Arbeid—En grunnbok* (1. utgave, 3. opplag, 2019, ss. 19–35). Universitetsforlaget.
- NAV. (2013, september 9). *Arbeidsrettede tiltak*. nav.no. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/barn-og-unge2/arbeidsrettede-tiltak>
- NAV. (2022, januar 28). *Trøndelagsmodellen—Skreddersydd veg til sikker jobb*. nav.no. <https://www.nav.no/no/lokalt/trondelag/satsinger-og-aktiviteter/trondelagsmodellen-skreddersydd-veg-til-sikker-jobb>
- NAV. (2023a). *Hva er NAV?* nav.no. <https://www.nav.no/hva-er-nav>
- NAV. (2023b). *NAV 2030- Virksomhetsstrategi*. NAV. <https://www.nav.no/strategi#kort-om-strategien>
- NOU 2012:6,. (2012). *Arbeidsrettede tiltak*. Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f2ce6d22c3914e7b89d15db41285cf85/no/pdfs/nou201220120006000dddpdfs.pdf>

- Pedersen, A. W., & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. I *The Nordic Models in Political Science. Challenged, but Still Viable?* Fagbokforlaget.
- Rossen, E. (2019, november 8). *Informasjonssamfunn*. Store norske leksikon.
<https://snl.no/informasjonsamfunn>
- Stamsø, M. A. (Red.). (2017). *Velferdsstaten i endring: Om Norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utgave, 1. opplag). Gyldendal Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå. (2007). *Mange jobber, få ledige, men ungdom er utsatt*. Mange jobber, få ledige, men ungdom er utsatt. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/mange-jobber-faa-ledige-men-ungdom-er-utsatt>
- Statistisk sentralbyrå. (2008, februar 15). *Hva tallene ikke forteller om industrien*. ssb.no.
<https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/hva-tallene-ikke-forteller-om-industrien>
- Statistisk sentralbyrå. (2018, september 18). *Tyngre vei inn på arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning*. ssb.no. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/tyngre-vei-inn-pa-arbeidsmarkedet-for-unge-med-lav-utdanning>
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Vanskeligere arbeidsmarked for personer med nedsatt arbeidsevne*. SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/vanskeligere-arbeidsmarked-for-personer-med-nedsatt-arbeidsevne>
- Statistisk sentralbyrå. (2022). *Slik jobber Norge*. Slik jobber Norge.
<https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/artikler/slik-jobber-norge>
- Terum, L. I., & Hatland, A. (2014). Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys På Arbeidslivet*, 31(1–2), 3–22. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-01>
- van der Wel, K. A., Hermansen, Å., Dahl, E., & Saltkjel, T. (2021). Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: Flere «integreerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 24(1), 62–84.
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-01-06>

Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5–24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

