

Tone Fløtten, Åsmund Hermansen,
Jon M. Hippe og Bjørn R. Lescher-Nuland

Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?

Et annet bilde av utenforskap i Norge



Tone Fløtten, Åsmund Hermansen, Jon M. Hippe og
Bjørn R. Lescher-Nuland

Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-804-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-805-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Innenfor eller utenfor – den politiske utfordringen	7
De innmeldte, påmeldte og utmeldte	8
Mange kommer i arbeid igjen	9
Ingen vekst i utenforskap	10
Arbeidskraftsreserven	10
Den politiske utfordringen	11
Dilemmaer	12
Hvor hard i klypa – tvang eller frivillighet?	12
Kapittel 1 Innledning	15
Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?	17
Problemstillinger og data	18
Gangen i rapporten	19
Kapittel 2 Bekymringen	21
Den økonomiske bekymringen	24
Kapittel 3 De innmeldte	27
Sysselsetting og sysselsettingsutvikling	27
Sykefravær	31
Er de innmeldte egentlig innmeldt?	37
Kapittel 4 De utmeldte	39
Uførepensjon	39
Langtids sosialhjelpsmottakere	50
Er de utmeldte egentlig utmeldt?	53
Kapittel 5 De påmeldte	57
Korttids sosialhjelpsmottakere	57
Dagpengemottakere	59

Mottakere av rehabiliterings-, attførings- eller arbeidsavklaringspenger	61
Er de påmeldte egentlig påmeldt?	63
Kapittel 6 Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?	65
Kapittel 7 Innenfor og utenfor – velferdspolitiske utfordringer....	69
Hvordan mobilisere en reservearbeidskraft?	69
Det er grunn til å bekymre seg for utenforskapet	70
Det politiske valget – hva virker?.....	70
Hvor hard i klypa – tvang eller frivillighet?.....	72
Litteratur	75
Vedlegg.....	79

Forord

Siden etterkrigstiden har ideen om det svenske omtalte som «produktiv rättvisa», vært bærende for utviklingen av den norske samfunnsmodellen. Ambisjonen har vært en kombinasjon av full og høy sysselsetting sammen med et omfattende sosialt sikkerhetsnett. Velferdsstatens ordninger ga dels pensjoner, fødselspermisjoner og sykepenger etter arbeidsinntekt, og dels levelige inntekter for dem som ikke kunne forsørge seg selv gjennom arbeid. En slik samfunnsmodell var, og er, rettet inn mot arbeid, produksjon og økonomisk vekst, samtidig som velferdsordningen bidrar til å lette overgangen mellom arbeid og omsorgsoppgaver, utdanning eller annet midlertidig fravær. Nettopp samspillet mellom velferdsstat og arbeidsmarked, mellom sosialpolitikk og arbeidsliv utgjør kjernen i den norske, og nordiske, ambisjonen om å kombinere høy produktivitet og høy sysselsetting med sosial rettferdighet. Den norske debatten om hvor mange som er utenfor arbeidslivet, hvilke økonomiske byrder velferdsstaten og trygdesystemet kan tåle, og hvordan trygdeordninger skal innrettes, har lange historiske linjer og er nært koblet til kjernen i velferdsstatens virkemåte.

Det er derfor avgjørende å ha en god forståelse av den faktiske utviklingen i hvem som er utenfor og innenfor arbeidsmarkedet, og hva det er som gjør at den enkelte og grupper av personer beveger seg mellom arbeidslivet, å bli forsørget i husholdningen og motta offentlige stønadsordninger. Denne rapporten gir en oversikt over det vi har valgt å kalle innmeldte, påmeldte og utmeldte i det norske arbeidsmarkedet. Gjennomgangen har som ambisjon å klargjøre den faktiske utviklingen de senere årene på dette området og å gjennomgå hvilken forskningsmessig kunnskap vi har om hva som kjennetegner de ulike gruppene, og hva som skal til for å endre deres situasjon i arbeidsmarkedet. Ut fra dette diskuteres avslutningsvis de samfunnsmessige hovedutfordringene på dette området.

Rapporten er skrevet på oppdrag av Samfunnspolitisk avdeling i LO. Den skal blant annen tjene som grunnlag for en «Politikk til frokost» om utenforskap og for andre arrangementer og debatter om dette temaet. Diskusjonene og konklusjonene i rapporten står for forfatterens regning. Rapporten er utarbeidet som et gruppearbeid mellom de fire forfatterne. En særlig takk til Fafos publikasjonsavdeling for raskt å ha ferdigstilt rapporten.

Oslo, 16. februar 2011

Fløtten, Hermansen, Hippe og Lescher-Nuland

Sammendrag

Innenfor eller utenfor – den politiske utfordringen

Det norske samfunnet er rettet inn mot arbeid og produksjon, samtidig som velferdsordningen bidrar til å lette overganger mellom arbeid, omsorgsoppgaver, utdanning eller annet midlertidig fravær. Samspeilet mellom velferdsstat og arbeidsmarked, mellom sosialpolitikk og arbeidsliv, utgjør kjernen i den norske, og nordiske, ambisjonen om å kombinere høy produktivitet og høy sysselsetting med sosial rettferdighet. Den norske debatten om hvor mange som er utenfor arbeidslivet, og hvilke økonomiske byrder velferdsstaten og trygdesystemet kan tåle, er derfor koblet til kjernen i velferdsstatens virkemåte. I de senere årene har det vært mye snakk om det som nå omtales som «utenforskap». Myndighetene har i flere sammenhenger presentert tall i størrelsesorden 700 000–800 000 personer som står utenfor arbeidsmarkedet og mottar stønad. NHO har også valgt å drive fram en debatt under betegnelsen «marsjen ut av arbeidslivet». Det har skapt en virkelighetsoppfatning om en stor og økende gruppe personer i arbeidsdyktig alder som permanent står utenfor arbeidsmarkedet og som kan utgjøre en sårt trengt arbeidskraftsreserve i årene som kommer.

Utformingen av velferds- og arbeidslivspolitikken må imidlertid bygge på en faktisk utvikling i hvem som er utenfor og innenfor arbeidsmarkedet, og hva det er som gjør at personer beveger seg mellom arbeidsliv, husholdningen og offentlige stønadsordninger. Denne rapporten gir en bred oversikt over utviklingen for dem vi har valgt å kalle de innmeldte, påmeldte og utmeldte i det norske arbeidsmarkedet. Vi argumenterer for at det man kan kalle et utenforskap faktisk ikke har vært i sterk vekst på 2000-tallet. Og enda viktigere er det at en stor gruppe personer kommer tilbake til arbeidslivet. Dette er et tegn på en politikk som gir resultater.

For å tegne et alternativt bilde av utenforskapet har vi gjennomgått statistikk over alle typer stønadsmottakere og kjennetegn ved disse personene. Deretter har vi sett nærmere på forskning på feltet for å kunne si noe om sannsynligheten for at ulike grupper kommer tilbake til arbeid, deres ønsker om arbeidsdeltakelse, egne vurderinger av helse m.m. Målet er å gi et bedre grunnlag for å diskutere hvilket arbeidsmarkedspotensiale som faktisk finnes og hva som kreves for å realisere dette potensialet.

De innmeldte, påmeldte og utmeldte

Personer i arbeidsdyktig alder kan i prinsippet dels opp i fire hovedgrupper, hvis vi holder de som er under utdanning utenfor i denne sammenheng:

- De som er i arbeidsdyktig alder og som forsørges i husholdningene.
- De som er i et arbeidsforhold.
- De som er formelt og reelt påmeldt til arbeidsmarkedet, men som mottar en midlertidig stønad, og som med stor sannsynlighet returnerer til arbeidslivet.
- De som formelt og reelt er utmeldt og som mottar en stønad fra det offentlige før de har nådd pensjonsalderen.

Stadig færre personer forsørges i husholdningene. Vi holder denne gruppen utenfor analysen. En svært interessant gruppe framover er personer som etter innføringen av en ny folketrygd helt eller delvis kan ta ut alderspensjon fra 62 år, og som dermed kan kombinere arbeid og pensjon på en mer fleksibel måte. På grunn av et nytt pensjonsregime, og en ny og viktig kobling mellom arbeidsmarked og velferdsstatlige stønader, er det rimelig å betrakte personer over 62 år som en særlig gruppe. Alderspensjonister, AFP-pensjonister og personer med tjenstepensjon hører til denne gruppen. Dette er personer som dels formelt nå kan kombinere arbeid og pensjon fritt og som gjennom endringer av folketrygden, AFP-ordningen i privat sektor, samt private tjenstepensjoner har fått etablert et meget sterkt økonomisk insentiv til å stå lengre i arbeid og/eller utsette pensjonsutbetalinger. Det vil være særlig viktig å følge hvilke valg som faktisk blir tatt av personer over 62 år i årene framover. I denne diskusjonen av utenforskap har vi valgt å se bort fra denne gruppen, fordi den er så særegen, formelt og systemmessig, og fordi det først er i årene som kommer vi vil se de faktiske virkningene av det nye regelverket som kom på plass i 2011.

Gruppen *innmeldte* består av dem som er i arbeid, heltid eller deltid, og de som er midlertidig borte fra arbeid på grunn av sykdom.

Den andre gruppen er de man kan betegne som de *påmeldte*. Her finner man personer som mottar en stønad med sikte på retur til arbeidsmarkedet, eller som ønsker seg tilbake i arbeid, for eksempel personer som mottar arbeidsavklaringspenger¹, arbeidsledige eller korttids sosialhjelpsmottakere. Det er typisk arbeidsledige, men også personer på kortsiktig sosialhjelp eller ulike typer for kompetansehevings- eller rehabiliteringstiltak

En tredje gruppe, som kan betegnes som *utmeldte*, omfatter de som har gått helt ut av arbeidslivet og som utelukkende, eller i all hovedsak, forsørges av en varig offentlig

¹ Yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble fra 1. mars 2010 erstattet med den nye midlertidige stønaden arbeidsavklaringspenger (AAP).

stønad. Typisk er dette uførepensjonerte som mottar en fast uførepensjon og som ikke har en ambisjon om å gå tilbake til arbeidslivet. Hvorvidt alle disse kan karakteriseres som utmeldte vil bli diskutert.

Mange kommer i arbeid igjen

Hovedideen med oppdelingen er å ta hensyn til forholdet til arbeidsmarkedet, og ikke bare dele grovt inn etter stønadstype. Situasjonen for disse tre gruppene er som følger:

For det første, de innmeldte: Alle som er sysselsatte inngår i utgangspunktet i denne gruppen. Vi har imidlertid justert ned antall innmeldte med dem som midlertidig går på sykepenger, men som har høy sannsynlighet for å gå over på en varig stønadsordning. Eller på godt norsk: alle som har jobb fratrukket sykemeldte som ikke kan forventes å komme i jobb igjen. Likevel er gruppen innmeldte på et svært høyt nivå og utgjør omkring 2,5 millioner mennesker. Norge har hatt en ekstraordinær høy vekst i innmeldte det siste tiåret.

For det andre, de påmeldte: En svært interessant gruppe er de 216 000 vi betegner som påmeldte. Disse er regnet som påmeldte fordi de enten formelt er i arbeidsmarkedet som arbeidsledige, eller fordi de er stønadsmottakere som kombinerer arbeid og stønad, eller fordi de representerer den betydelige gruppen som kommer tilbake på jobb etter en periode med sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger eller sykepenger. Dette er en gruppe det dermed er feilaktig å betrakte som utmeldt av arbeidsmarkedet. Hovedpoenget er at de representerer den velferdspolitiske suksesshistorien: De kombinerer arbeid og trygd, eller de kommer tilbake til arbeidsmarkedet.

For det tredje, de utmeldte: Dette er det reelle utenforskapet i det norske arbeidsmarkedet. Vi har beregnet at det er 410 000 personer som kan betegnes som utmeldte. Disse er utmeldt fordi de mottar stønad som ikke kombineres med arbeid, og de har svært liten sannsynlighet for å reintegreres på arbeidsmarkedet. 410 000 er selvsagt et høyt tall, og denne gruppen representerer en utfordring for den norske velferdspolitikken.

Det er imidlertid viktig å understreke at en stor andel av de utmeldte er over 55 år og har dermed kort tid igjen til det er mulig å gå over på alderspensjon. En særlig politisk utfordring er først og fremst de om lag 100 000 personene som mottar ulike midlertidige stønadsordninger, og som har svært liten sannsynlighet for å tre inn (igjen) på arbeidsmarkedet. Blant disse er det også en del yngre som, selv om de utgjør en liten gruppe, likevel er velferdspolitikken kanskje største praktiske og politiske utfordring. Dette er også en gruppe som ofte har det de selv opplever som svært svekket helse og mange har flere problemer, de tyngste gruppene i form av rus og psykiatri. Det er derfor vanskelig å etablere tiltak som klart øker sannsynligheten for inntreden på arbeidsmarkedet.

Ingen vekst i utenforskap

I tillegg til selve beregningen av hvor mange det er i de ulike gruppene, er det interessant å se om disse gruppen har økt de senere årene. For å få et bilde av utviklingen har vi delt befolkningen inn i de samme gruppene fra 2003 til 2010. Denne oversikten viser at det ikke har vært noen dramatisk forskyvning i balansen mellom de som kan sies å stå helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet og de som er innenfor. Den mest slående utviklingen er at det er gruppen av innmeldte som har vokst sterkest det siste tiåret, i tråd med utviklingen på arbeidsmarkedet.

Utviklingsstrekkene bør for øvrig sees i forhold til endringer i befolkningens alderssammensetning. Sannsynligheten for å bli ufør øker sterkt med alder. Som vist er det faktisk en nedgang i andelen uføre i alle aldersgrupper bortsett fra blant de aller yngste.

Arbeidskraftsreserven

Hvis Norge økte sin sysselsettingsrate til den høyeste man finner internasjonalt, vil det anslagsvis bety 190 000 flere i arbeid. Det viser at det kanskje ikke er så mye å hente uten en betydelig arbeidskraftsimport, for eksempel til helse- og omsorgssektoren.

Våre beregninger gir også inntrykk av et ganske begrenset arbeidskraftspotensiale. Dels er mange av de uføre på rask vei mot alderspensjon, og det store flertallet ønsker ikke å komme tilbake i arbeid. I tillegg til de vel 200 000 som har høy sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid finnes det en gruppe personer, om lag 100 000, som mottar for eksempel sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon, og som kan antas å ha liten sannsynlighet for å komme tilbake i jobb. For å lykkes med å flytte en stor del av disse fra utmeldt til påmeldt må det settes inn omfattende tiltak for kompetanseheving, tilrettelegging av arbeid, lønnstilskudd eller annet. Dette er en sammensatt gruppe, med blant annet betydelig helsemessige utfordringer og/eller svært lav kompetanse. Det er med andre ord ingen lett mobiliserbar gruppe.

Det kan være lettere å mobilisere en arbeidskraftsreserve ved å bidra til at flere går fra deltid til heltid. Og, ikke minst i lys av pensjonsreformen, bidra til at flere over 62 år blir værende i arbeidsmarkedet. I privat sektor vil det være sterke økonomiske insentiver for å stå i arbeid på grunn av endringene i det samlede pensjonssystemet. Hovedutfordringen kan bli å sikre etterspørsel etter eldre arbeidstakere med ønske om et mer fleksibelt arbeidsforhold.

Den politiske utfordringen

Det er grunn til å bekymre seg for utenforskapet. En økning i antallet unge som går inn i det som kan bli et langt liv på uførepensjon, er et tydelig varsel om at arbeidslivs-, velferds- og utdanningspolitikken har en utfordring. Det er også store variasjoner i sannsynlighet for trygdemottak mellom personer med ulik landbakgrunn, og det er vel kjent at noen innvandregrupper har særlig store utfordringer på arbeidsmarkedet. Dynamikken mellom innmeldte, påmeldte og utmeldte kan dermed endre seg på sikt.

Det er derfor all grunn til å stille seg spørsmålet om hva som er de riktige og gode politiske valgene for å bevare høy sysselsetting og sørge for at så få som mulig forsørges av en permanent offentlig stønad. Skal myndighetene sette inn tiltak for å styrke tilbudet av arbeidskraft og/eller for å øke etterspørselen av arbeidskraft?

For at flere skal tilby sin arbeidskraft kan man skille mellom ulike virkemidler. For det første: hvordan kan man bedre ulike personers kompetanse gjennom utdanning, kurs og opplæring, enten innfor et etablert yrke, eller bygge opp en ny og mer tilpasset kompetanse? Dette vil være særlig viktig i et arbeidsmarked med høy grad av omstillinger og mobilitet. For det andre: den enkeltes tilbud av arbeidskraft påvirkes også av forholdet mellom faktisk stønad og den alternative arbeidsinntekten man kan oppnå. En høy stønad *kan* bli en felle som hindrer inntreden i arbeidsmarkedet.

En tredje faktor er selvsagt bedrifters og virksomheters etterspørsel etter arbeidskraft. Dersom bedrifter og virksomheter ikke klarer, eller ønsker, å bevare arbeidstakere som står i fare for å falle utenfor, eller ikke ansetter personer fra den gruppen vi har valgt å karakterisere som påmeldt, vil vi ikke få bukt med problemene. Offentlige myndigheter kan bistå og støtte tilrettelegging hos arbeidsgivere for å gjøre det enkle å ansatte utsatte grupper. Man kan også tenke seg lønntilskudd som kompenserer arbeidsgiver for redusert produktivitet hos den enkelte. En alternativ etterspørselsstrategi er å redusere barrierer mot at arbeidsgivere ansetter svake grupper, da først og fremst et for høyt lønnsnivå eller et for strekt stillingsvern. Tanken bak en slik løsning er at lavere lønninger og mer midlertidige stillinger gjør det lettere for svake grupper å komme inn.

Den politiske utfordringen er å finne den rette sammensetningen av virkemidler sett i sammenheng med hvem som er utenfor og hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Det er her sosialpolitikken og arbeidslivet møtes, og dette møtet avgjør effekten av de sosialpolitiske virkemidlene.

Dilemmaer

I dette skjæringsfeltet mellom arbeidslivet og sosialpolitikken oppstår det imidlertid en rekke dilemmaer: klarer Norge å opprettholde høy sysselsetting og relativt høye minstelønninger er det lettere å opprettholde et stønadsnivå som ikke medfører at mottakeren blir å oppfatte som fattig. Dersom stønadsnivået er høyt blir det imidlertid viktig å sikre at velferdsordningene utformes slik at innlåsning unngås. Dette krever et godt virkemiddelapparat for å heve kompetansen og bringe den enkelte inn på arbeidsmarkedet.

En politikk for å redusere lønninger og eventuelt svekke ansettelsessikkerhet kan gjøre det lettere å få flere inn på arbeidsmarkedet. Samtidig medfører det dels et press nedover på stønadsnivåer og dermed reduseres levekår for mottakere som er helt avhengig av stønad, dels kan lønninger bli så lave at man i praksis må kombinere arbeid og stønad. Dette er et voksende problem i mange land, hvor arbeidende fattige kombinerer lavlønnarbeid i tjenestesektoren og ulike målrettede offentlige stønader.

Et annet dilemma er at særskilte løsninger for svake grupper i arbeidsmarkedet (lave lønner, midlertidige stillinger) ikke bare blir en inngangsport til det regulære arbeidsmarkedet, men et mer eller mindre permanent B-arbeidsmarked. De dynamiske virkningene av det som er tenkt som mer målrettede tiltak er det derfor svært viktige å holde styr på.

Større grad av lavlønn og fleksibilitet i arbeidsmarkedet må også sees i sammenheng med det man kan betrakte som en kø av personer utenfor. En del av dem som i dag står utenfor er forholdsvis nær arbeidslivet, mens andre har lav kompetanse, svekket helse eller andre forhold som gjør at de i praksis ikke når fram til arbeidsmarkedets terskel. Høyden på terskelen er dermed ikke så relevant. Dette er grupper som i stor grad må bli (re-)kvalifisert eller rehabilitert for å ha muligheter på arbeidsmarkedet. Det er dermed helt avgjørende å ha et godt bilde av hvem som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet og hva som kjennetegner denne gruppen.

Hvor hard i klypa – tvang eller frivillighet?

Et selvstendig spørsmål er hvor hard man skal være i klypa, overfor de som står utenfor og overfor arbeidsgivere som skal (re)integrere eller bevare sårbar arbeidskraft. Hvor langt kommer man ved å redusere ytelsesnivåer i stønadene og/eller skjærpe tilgangskravene? Studier av incentiveeffekter viser at overgangen til varige ytelser sannsynligvis vil reduseres for noen grupper dersom ytelsen reduseres. Samtidig er det en god del personer som i realiteten ikke står overfor et valg om arbeid eller trygd, gitt deres kombinasjon av helseproblemer, mangel på etterspurt kompetanse og/eller andre problemer,

kombinert med situasjonen på arbeidsmarkedet. En generell reduksjon i ytelsesnivået vil ha negative konsekvenser for deres levekår. I den svært gode konjunktursituasjonen på store deler av 2000-tallet, med høy sysselsettingsvekst og sterk konsentrasjon om integrasjonspolitik, lyktes man i liten grad med å redusere tilgangen til varige trygdeytelser. Mange har vært gjennom omfattende integreringstiltak uten at det har lyktes, nettopp fordi de står langt unna dagens arbeidsliv.

Er løsningen da å legge sterkere press på arbeidsgivere? Skal de tvinges til å sysselsette flere fra de sårbare gruppene, eller skal de stimuleres til dette gjennom støtteordninger og oppfølging fra det offentlige? Norske bedrifter er konkurranseutsatt, og det hjelper neppe å heve en moralsk pekefinger og snakke om bedrifters sosiale ansvar for å få bedriftene til å ansette personer som de ikke anser som fullt ut produktive. Til tross for eksempler på norske bedrifter som er dyktige til å inkludere personer som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet, er det sannsynligvis lettere å styrke bedrifters og virksomheteres innsats på dette området dersom det er klare stimulanser og god oppfølging fra myndighetenes side.

Finner man den rette balansen mellom frivillighet og tvang, både overfor enkeltpersoner og bedrifter, vil man forhåpentligvis klare å redusere antallet utmeldte noe. Men den største gevinsten ligger antakelig i å reaktivisere flere i den gruppen vi har kalt påmeldte. Her er det mange som ønsker og står i kø for å komme inn i arbeid. Dessuten må man hindre at mange fra denne gruppen glir over i en situasjon som utmeldte. Får vi til dette, samtidig som deltidsandelen reduseres, flere innvandrere (særlig innvandrerkvinner) kommer i jobb og flest mulig eldre handler i tråd med pensjonsreformens intensjoner om å stå lenger i jobb, har vi kommet et stykke på vei mot å møte det arbeidskraftsbehovet som Norge kommer til å stå overfor i nær framtid.

Kapittel 1 Innledning

Internasjonalt blir det som ofte omtales som en norsk eller nordisk samfunnsmodell, karakterisert som svært vellykket i økonomisk og sosial sammenheng. Jeffrey Sachs, tidligere sjef for Verdensbanken, har for eksempel hevdet at «on average, the Nordic countries outperform the Anglo-Saxon ones on most measures of economic performance» (Sachs 2006)². Ikke minst framheves den høye sysselsettingen som et særtrekk ved de nordiske landene. Til tross for mye positiv oppmerksomhet internasjonalt har det jevnlig blusset opp debatter både ute og hjemme om modellens levedyktighet. De senere årene har dette temaet vært særlig framme i den norske politiske debatten.

At velferdsordningene er for dyre, var et viktig ankepunkt også mot velferdsstaten i 1980- og 90-årenes velferdspolitiske diskusjoner. Et typisk uttrykk for dette var Attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39 (1991–92)) som kom i 1992. På bakgrunn av bekymring for økningen i helserelaterte ytelser revitaliserte denne meldingen arbeidslinja som politisk rettesnor. Brundtlandregjeringens velferdsmelding i 1995 (St.meld. nr. 35 (1994–95)) fulgte opp denne arbeidslinjepolitikken, og i en rekke senere stortingsmeldinger, NOU-er og velferdspolitiske reformer har ambisjonen vært å tilpasse velferdsordninger og -tjenester slik at færre går over på (varige) ytelser.

Det siste tiåret har diskusjonen om hvordan velferdsutgiftene kan holdes i sjakk, blitt ytterligere forsterket. Selv om sysselsettingen i Norge er rekordhøy, har ikke antallet som forsørges av offentlige velferdsytelser blitt redusert. Denne utviklingen, kombinert med aldringen i befolkningen og frykt for langsiktig nedgang i petroleumsinntekter, tilsier at statens utgifter fra 2020 vil vokse raskere enn inntektene (St.meld. nr. 9 (2008–2009), side 134). I offentlige dokumenter så vel som i politiske debatter blir det stadig slått fast at de 700 000 (og av og til 800 000) personene som står utenfor arbeidslivet, er en særskilt utfordring.

Flere sider ved dette «utenforskapet» trekkes fram som bekymringsfulle: Den første bekymringen knytter seg som sagt til finansieringen av velferdsstaten. Den andre bekymringen er at mangel på arbeid er sløsing med ressurser – samfunnet går glipp av produktiv arbeidskraft. Samtidig er det å stå utenfor arbeidslivet negativt for den enkelte, blant annet fordi det skaper dårligere levekår, fattigdomsrisiko, framvekst av en underklasse og reproduksjon av ulikhet. En tredje bekymring relaterer seg til selve velferdsmodellens virkemåte. Er utformingen av ordninger slik at de gir økonomiske gevinster ved å ikke

² www.scientificamerican.com/article.cfm?id=the-social-welfare-state, lest 16.02.2011

delta i arbeidsmarkedet? Denne debatten er knyttet til spørsmål om ordninger som direkte belønner det å stå utenfor arbeidsmarkedet, typisk kontantstøtten, videre om stønadsnivået kan bli så høyt at det overstiger den inntekt som realistisk kan oppnås gjennom arbeid, og om stønader og skattesystem gjør det vanskelig å gå fra stønad til arbeid (såkalte innelåsningsmekanismer eller fattigdomsfeller). Hovedbekymring er dermed at et høyt stønadsnivå kan skape negative arbeidsinsentiver særlig for de deler av arbeidsmarkedet som er preget av dårlig lønn og vanskelige arbeidsforhold.

Når det gjelder den siste bekymringen om negative arbeidsinsentiver og innelåsningsmekanismer, må det understrekes at den enkelte ikke fritt kan velge overgang til en helserelatert ytelse, selv om en slik økonomisk betraktning i gitte situasjoner kan påvirke arbeidsmotivasjonen. Men det er for eksempel tenkelig at legers vurdering av en persons helse kan påvirkes av personens egne vurdering og motivasjon og av hvilken mulighet legen ser for denne personens arbeidsinkludering, eller det er mulig at en saksbehandler vurderer en person som dårlig egnet for arbeidsmarkedstiltak dersom han/hun har dårlige utsikter til å kunne opparbeide en levelig inntekt i arbeidslivet. Det er derfor viktig å forstå ikke bare om stønadsordninger skaper negative insentiveffekter på individnivå, men også om de danner grunnlag for lite arbeidsrettede vurderinger hos velferdsstatens portvoktere.

Denne rapporten er et innspill i debatten om utfordringene knyttet til at en høy andel av befolkningen forsørges, helt eller delvis, av offentlige ytelser. Målsettingen er å nyansere og klargjøre grunnlaget for en slik helt nødvendig diskusjon ved å se nærmere på dem som mottar offentlige stønader: Hvor mange er de? Hvilke stønader mottar de? Hva kjennetegner de ulike gruppene, og hva skal dermed eventuelt til for å endre deres tilknytning til arbeidsmarkedet? I rapporten legges det særlig vekt på å bryte opp, eller dekomponere, den store gruppen stønadsmottakere for å få mer innsikt i forskjellene mellom grupper og hva som kjennetegner disse. I dette ligger det en kritikk av så vel offentlige dokumenter som deler av den offentlige debatten som opererer med ett samlet tall for det som kalles utenforskap. Det er ikke nødvendigvis tallet som er feil, men et slikt samlet tall vil dekke over viktige og politisk relevante forskjeller og gi et feilaktig bilde av hvor mange personer som faktisk står helt utenfor arbeidslivet.

En rekke stønadsmottakere har arbeid eller er midlertidig borte fra arbeid. Og en rekke personer som mottar stønad, og som er utenfor, er ikke i et permanent utenforskap, men på vei tilbake i arbeid. Det kan være særlig problematisk å vurdere hvor lett det er å få folk inn i eller tilbake til arbeidslivet dersom man forholder seg til de ofte omtalte 700 000–800 000 utenfor arbeidslivet som én gruppe. Det er stor forskjell på en mannlig snekker på 25 år som i en kort tid mottar sykepenger på grunn av et beinbrudd, og en kvinnelig hjelpepleier som går over på uføretrygd som 55-åring på grunn av ryggproblemer. La det også være sagt at man ikke et øyeblikk må være i tvil om at disse nyansene er velkjent for NAV og andre som jobber med inkluderingsutfordringene i det norske samfunnet. Likevel har denne forståelsen, etter vårt syn, ikke i tilstrekkelig grad

nådd den norske offentligheten. En mer nyansert beskrivelse av stønadsmottakerne er derfor viktig for kunne føre en god debatt om velferdsstatens funksjonsmåte per i dag. Og en best mulig forståelse og beskrivelsen av dagens situasjon er viktige som grunnlag for hvilke reformer som kan eller bør gjennomføres. Spørsmålet om videre reformer ligger imidlertid utenfor rammene av dette notatet.

Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?

For å få et bedre grep om problemet med «utenforskapet» har vi i dette arbeidet valgt å dele den norske befolkningen i yrkesaktiv alder inn i flere undergrupper. Personer i det som kalles arbeidsdyktig alder, kan i prinsippet deles opp i fire hovedgrupper hvis vi holder dem som er under utdanning, utenfor i denne sammenhengen:

- De som er i arbeidsdyktig alder, og som forsørges i husholdningene
- De som er i et arbeidsforhold
- De som er formelt og reelt påmeldt til arbeidsmarkedet, men som mottar en midlertidig stønad som har retur til arbeid som siktemål
- De som formelt og reelt er utmeldt, og som mottar en stønad fra det offentlige før de har nådd pensjonsalderen
- En siste og svært interessant gruppe er personer som etter innføringen av en ny folketrygd helt eller delvis kan ta ut alderspensjon fra 62 år, og som dermed kan kombinere arbeid og pensjon på en fullstendig fleksibel måte. Denne gruppen faller utenfor dette notatets diskusjon.

Denne inndelingen illustrerer at selve begrepet «utenforskap» er problematisk som samlebetegnelse og kan være med på å tilsløre den faktiske situasjonen, nettopp fordi det ikke skiller mellom de svært ulike gruppene som omfattes av begrepet. Det er viktig å skille mellom grupper som er innmeldt i, utmeldt av eller påmeldt på arbeidsmarkedet.

Gruppen *innmeldte* består av dem som er i arbeid, heltid eller deltid, og dem som er midlertidig borte fra arbeid på grunn av sykdom.

Gruppen som kan betegnes som *utmeldte*, omfatter dem som har gått helt ut av arbeidslivet, og som utelukkende, eller i all hovedsak, forsørges av en varig offentlig stønad. Typisk er dette uførepensjonerte som mottar en fast uførepensjon, og som ikke har en ambisjon om å gå tilbake til arbeidslivet. Hvorvidt alle disse kan karakteriseres som utmeldte, vil bli diskutert. På grunn av et nytt pensjonsregime, og dermed en ny og viktig kobling mellom arbeidsmarked og velferdsstatlige stønader, er det rimelig å

betrakte personer over 62 år som en særlig gruppe. Alderspensionister, AFP-pensionister og personer med tjenestepensjon vil høre til denne gruppen. Dette er personer som dels formelt nå kan kombinere arbeid og pensjon fritt, og som gjennom endringer av folketrygden, AFP-ordningen i privat sektor samt private tjenestepensjoner har fått etablert et meget sterkt økonomisk insentiv til å stå lenger i arbeid og/eller utsette pensjonsutbetalinger. Det vil være særlig viktig å følge hvilke valg som faktisk blir tatt av personer over 62 år i årene framover. I denne diskusjonen av utenforskap har vi valgt å holde denne gruppen utenfor diskusjonen fordi det er en helt egen gruppe formelt og systemmessig, og fordi det først er i årene som kommer, vi vil se de faktiske virkningene av det nye regelverket som kom på plass i 2011.

Den tredje gruppen er dem man kan betegne som de *påmeldte*. Her finner man personer som mottar en stønad med sikte på retur til arbeidsmarkedet, eller som ønsker seg tilbake i arbeid, for eksempel personer som mottar arbeidsavklaringspenger, arbeidsledige eller korttids sosialhjelpsmottakere.

Hovedideen er dermed å dele opp etter forholdet til arbeidsmarkedet og ikke etter stønadstype. En person som mottar sosialhjelp, kan være i arbeidsmarkedet, midlertidig fraværende eller permanent utenfor. Man må derfor ha detaljert innsikt i de ulike gruppenes kjennetegn og forhold til arbeidsmarkedet for å kunne fastslå hvem som er innmeldt, påmeldt eller utmeldt. Målet er at denne inndelingen skal gi et bedre grunnlag for å diskutere hvilket arbeidsmarkedspotensial som ligger i de tre gruppene, og ikke minst hva som kreves for å realisere dette potensialet.

Problemstillinger og data

Med utgangspunkt i tredelingen ønsker vi å belyse følgende spørsmål:

- Hvor mange personer kan anslås å inngå i de ulike gruppene av innmeldte, utmeldte eller påmeldte, og hvilke endringer har vi sett i de ulike gruppene?
- Hva karakteriserer personene i de ulike gruppene?
- Hvor stort kan det utnyttede arbeidsmarkedspotensialet i de ulike gruppene anslås å være ut fra de studier og analyser som er gjort av disse gruppene?
- Hva er de største dilemmaene knyttet til å inkludere de påmeldte, eller til og med flere av de utmeldte, i arbeidsmarkedet?

Beskrivelsene og gjennomgangen i rapporten er basert på foreliggende statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og NAV. I tillegg baseres diskusjonene på en gjennomgang

av relevant norsk forskning på dette området. De ulike analysene refereres fortløpende i teksten.

Hensikten med rapporten er å gi en kortfattet oversikt over kunnskapsstatus, slik at man ut fra en felles kunnskapsplattform kan diskutere mulige tiltak.

Gangen i rapporten

Rapporten er organisert på følgende måte: Kapittel 2 gir en kort oversikt over utviklingen i trygde- og stønadsmottak de siste 15 årene. Dette illustrerer grunnlaget for debatten om utenforskap. Deretter gjennomgås i kapitlene 3, 4 og 5 de tre hovedgruppene: de innmeldte, de utmeldte og de påmeldte. I alle disse tre kapitlene presenteres en beskrivelse av utviklingen i gruppen og av hvilke kjennetegn de ulike stønadsmottakerne har, og for hver av gruppene anslås hvor stort sysselsettingspotensialet er.

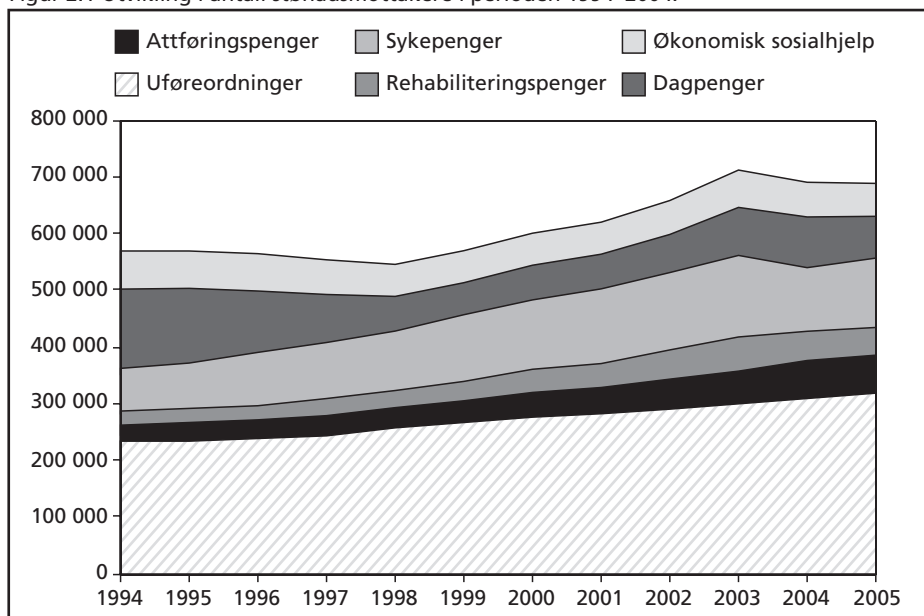
I kapittel 6 sammenstilles hovedtallene for utviklingen av innmeldte, påmeldte og utmeldte de siste ti årene, og ulike samlemål på utviklingen presenteres.

I det siste kapitlet diskuteres hvilke politiske utfordringer det norske samfunnet står overfor i ønsket om å redusere stønadsbruken og (re)aktivisere trygde- og stønadsmottakere samtidig som et rimelig stønadsnivå opprettholdes for dem som er avhengige av støtte fra sosialforsikringssystemet.

Kapittel 2 Bekymringen

Årsaken til bekymringen for den norske velferdsstaten er utviklingen i antallet personer som mottar offentlige stønader, og de økonomiske virkningene av dette. I Arbeid, velferd og inkluderingsmeldinga fra 2006 (St.meld. nr. 9 (2006–2007)) ble det presentert en oversikt over hvor mange i befolkningen som mottok stønad fra det offentlige i perioden fra 1994 til 2005 (figur 2.1). Antallet hadde økt betraktelig i perioden, og figuren viste en topp i 2003 med over 700 000 stønadsmottakere. Denne figuren satte så å si en standard for oppsummering og presentasjon av utenforskapet i den politiske debatten og presenteres under til glede for nye lesere.

Figur 2.1 Utvikling i antall stønadsmottakere i perioden 1994–2004.

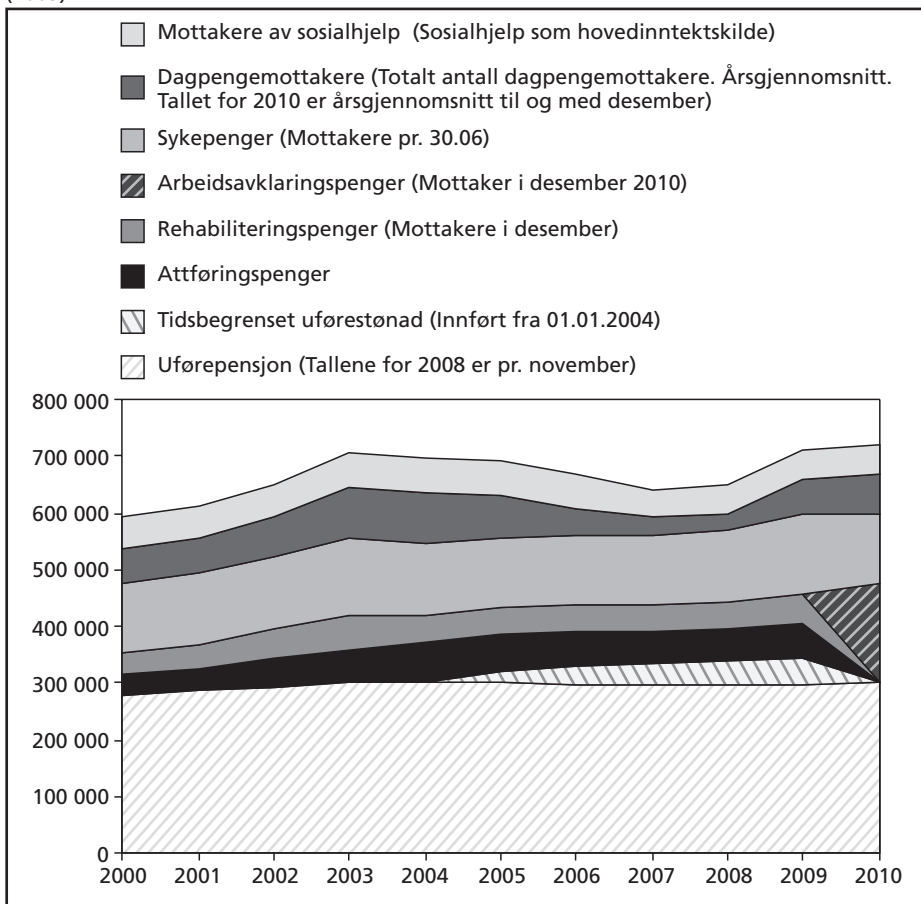


Kilde: St.meld. nr. 9 (2006–2007), figur 3.2

Vi har videreført denne figuren fram til 2010 (figur 2.2). Ser man 2000-tallet samlet, vises en betydelig nedgang i antall mottakere fra toppunktet i 2003 til bunnpunktet i 2007–2008. Som konsekvens av finanskrisas virkninger på arbeidsmarkedet er det en ny økning mellom 2008 og 2009, og siste tilgjengelige tall for alle de aktuelle stønads-

gruppene viser at det er 717 952 personer som inngår i beregningen i 2010 (figur 2.2).³ Variasjonene tyder på at antall stønadsmottakere samvarierer med økonomiske konjunkturer og stramheten i arbeidsmarkedet.

Figur 2.2 Mottakere av ulike ytelser administrert av NAV (2010) og mottakere av sosialhjelp (2009).



Kilde: NAV⁴ og Statistisk sentralbyrå, seksjon for levekårsstatistikk 2011⁵

³ Merk at tallene for sosialhjelp er 2009-tall. I skrivende stund er ikke 2010-tall tilgjengelige. Gitt utviklingen i sosialhjelpsmottak fra år til år er det imidlertid ikke grunn til å anta at 2010-tallene er vesensforskjellige fra 2009-tallene. Dette tallet er derfor ikke korrigert.

⁴ <http://www.nav.no/234827.cms>, lest 14.2.2011

⁵ <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelpk/>, lest 14.2.2011

Når det gjelder de ulike stønadene som administreres av NAV, er det mottakere av uførepensjon som utgjør den klart største gruppen. Antallet mottakere av uførepensjon har sunket marginalt fra 2004 til 2010. Antallet mottakere av uførepensjon lå i 2004 på 302 470, mens antallet sank til 299 568 i 2010 (figur 2.3, neste side). I den samme perioden har det imidlertid vært en økning i antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad (fra 8515 til 49 885 i 2009). Samlet er det dermed en klar vekst i antall uføre.

Den nest største gruppen er mottakere av sykepenger. Antallet mottakere av sykepenger har i hele perioden vært relativt stabilt, men med en økning i 2009. I 2000 var det 121 206 mottakere, mens det var en topp med 140 122 mottakere i 2009. I 2010 sank sykepengemottaket til 124 762.⁶

I hele perioden har det vært en nedgang i antallet mottakere av dagpenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Antallet mottakere av dagpenger sank fra 90 011 i 2005 til 28 190 i 2008, mens det steg til 68 999 i 2010 på grunn av ettervirkninger av finanskrisa, særlig i privat sektor. Det er i all hovedsak variasjonene i dagpengemottak som forklarer variasjonene i totaltallene i figur 2.2 i perioden 2004–2009.

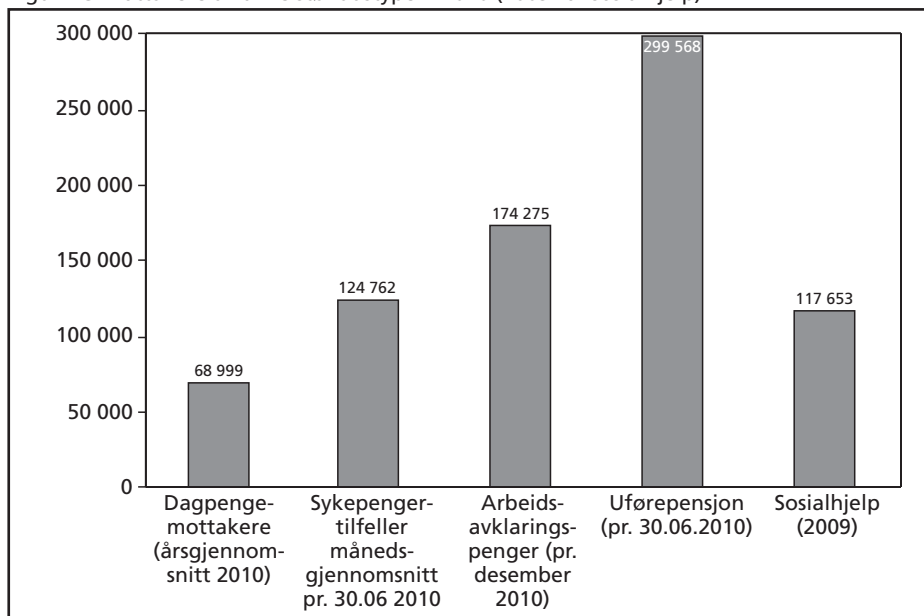
Nedgangen har ikke vært like stor for mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger. Mottakere av rehabiliteringspenger sank fra 50 374 i 2005 til 47 222 i 2009 og steg til 55 033 igjen i 2009, mens mottakere av attføringspenger sank fra 67 234 i 2005 til 57 138 i 2009. Yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble fra 1. mars 2010 erstattet med den nye midlertidige stønaden arbeidsavklaringspenger (AAP). Det var 174 275 personer som mottok en slik stønad per desember 2010 (www.nav.no/265905.cms, lest 27.1.2011). Totalt sett er det flere mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2010 enn summen av de tre stønadene arbeidsavklaringspengene erstattet i 2009.

Ser vi på stønadene administrert av NAV, fordelte mottakerne seg i 2010⁷ på ulike stønader som vist i figur 2.3.

⁶For alle år er det sykepengemottakere per 30.06

⁷Se note 2.

Figur 2.3 Mottakere av ulike stønadstyper i 2010 (2009 for sosialhjelp).



Kilde: NAV og Statistisk sentralbyrå 2010

Den økonomiske bekymringen

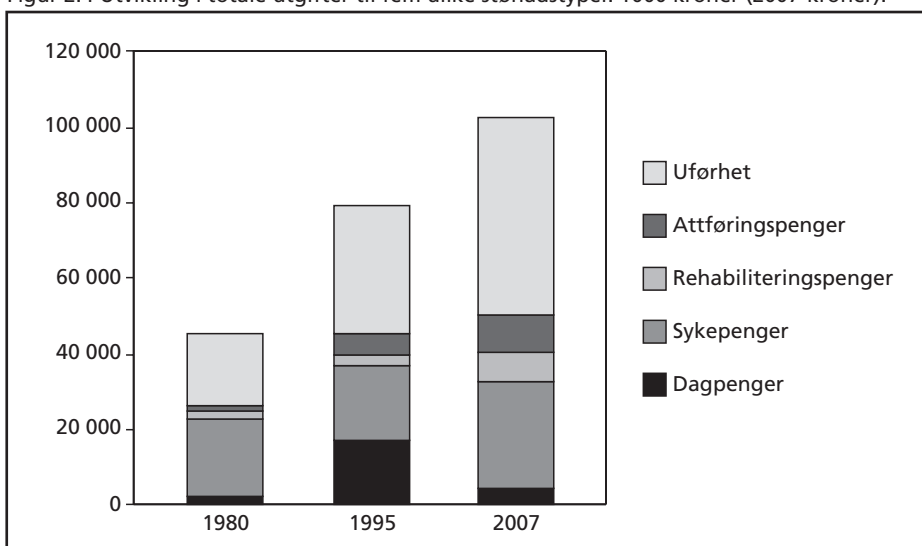
En økning i antall stønadsmottakere er som nevnt innledningsvis uheldig på flere måter: det er kostbart for velferdsstaten (figur 2.4), det kan være uttrykk for uheldige sider ved arbeidsmarkedets funksjonsmåte som gjør at flere har problemer med å komme inn i eller bli værende i arbeid, og det er negativt dersom folk som egentlig kan og vil jobbe, ender opp som varige stønadsmottakere. På sikt kan et stønadsuttak som ikke er økonomisk bærekraftig, kunne medføre betydelige kutt i stønadsnivåer og/eller stønadstyper, med de negative levekårskonsekvenser det kan ha for dem som i hovedsak ikke forsørger seg via eget arbeid.

Det er særlig spørsmålet om hva som er et bærekraftig utgiftsnivå for velferdsstaten, som har blitt diskutert i årtier. Denne økonomiske bekymringen ga seg i begynnelsen av 1980-årene utslag i at mange mente at overføringene til helse- og sosialformål utgjorde en så stor del av bruttonasjonalproduktet at grensen måtte være nådd (Kuhnle og Solheim 1985:17). Regjeringen nedsatte et trygdefinansieringsutvalg som skulle vurdere folketrygdens finansielle framtid (NOU 1984: 10). De offentlige utgiftene til sosiale formål utgjorde i underkant av 30 prosent av BNP i 1978, i dag er det tilsvarende tallet over 40 prosent (St.meld. nr. 9 (2008–2009), side 78). Det norske samfunnet har

dermed klart overskredet den grensen som ble ansett som skillet mellom bærekraftig og ikke-bærekraftig utgiftsnivå i 1980-årene. Dette betyr ikke at de økonomiske bekymringene er urimelige eller ikke lenger relevante. En eventuell fortsatt vekst setter strenge krav til de offentlige finansene på andre områder, og det aktualiserer spørsmålet om skatteøkninger. Bekymringen er også nært knyttet til forventningen om sterkt økte kostnader til helse- og omsorgstjenester som en følge av en økning i antall eldre. Alvoret i situasjonen henger også sammen med at Norge er sårbart for utviklingen av prisen på olje og gass, og for hvilken produksjon av olje og (særlig) gass som vil finne sted på norsk sokkel.

En sammenligning av utgiftene til sosiale formål omfatter store utgiftsdrivere som helsetjenester og alderspensjoner. Et i denne sammenhengen mer relevant bilde av den økonomiske utfordringen får man ved å se på kostnadene til de ytelsene som inkluderes i dette notatet. Disse utgiftene har mer enn doblet seg mellom 1980 og 2007. Hovedårsaken er den sterke økningen i uføreutgifter.

Figur 2.4 Utvikling i totale utgifter til fem ulike stønadstyper. 1000 kroner (2007-kroner).



Kilde: Basert på tall i tabell 5.6 i Perspektivmeldinga

Samlet kan man si at den politiske bekymringen både er koblet til antallet personer utenfor arbeidsmarkedet, med de velferdsmessige og legitimitetsmessige utfordringer det skaper, og til de rent økonomiske og budsjettmessige følgene av et utenforskap. Det er imidlertid viktig å peke på at andelen personer som mottar en offentlig stønad, ikke kan ses uavhengig av hvor høy sysselsetting et land har. Høy sysselsetting medfører på den ene siden at mange har rett til en offentlig stønad; de blir dermed

synlige i den offentlige statistikken og forblir ikke forsørget innenfor husholdningene. I land der sysselsettingen er betydelig lavere og mange står utenfor arbeidslivet store deler av livet, vil det være tilsvarende få som har opparbeidet seg trygderettigheter. På den andre siden tilsier høy sysselsetting også at det vil være mange med sårbar helse i arbeidslivet, noe som igjen vil gi seg utslag i høyt forbruk av helserelaterte ytelser. Hvor store målkonflikter det er mellom et inkluderende arbeidsliv og et lavt trygdeforbruk, må diskuteres.

Kapittel 3 De innmeldte

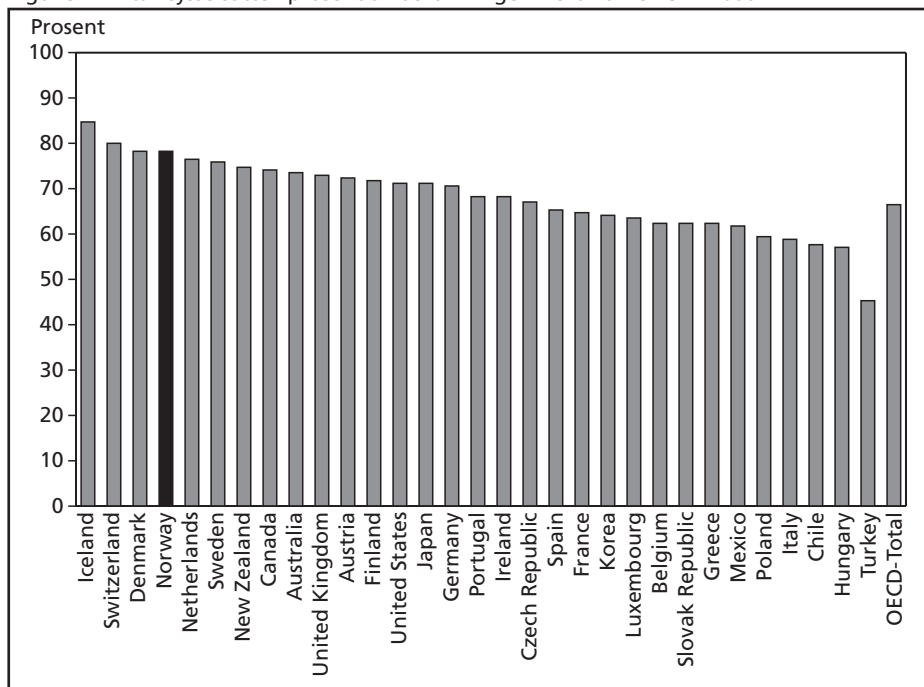
Syssetting og sysselsettingsutvikling

Det blir jevnlig, senest i forbindelse med årskonferansen til NHO i januar 2011, uttrykt bekymring for at sysselsettingen ikke er høy nok i den norske befolkningen. NHO formulerte dette svært tydelig og omtalte det som «marsjen ut av arbeidslivet». En oversikt over sysselsettingen og utviklingen på arbeidsmarkedet er derfor viktig for å etablere en felles kunnskapsplattform om hvor mange som er innmeldt på det norske arbeidsmarkedet, og hvordan dette har endret seg de siste årene.

Gjennom internasjonale sammenligninger av sysselsettingsandeler er det vel kjent at sysselsettingen i de nordiske landene er høy. La oss med en gang gjøre oppmerksom på at de standardiserte internasjonale sammenligningene kun baseres dels på ulike aldersgrupper (15–64 år og 15–74 år), og at disse sammenligningene ikke dekker den gruppen som ville passet best i denne sammenhengen, nemlig gruppen opp til 62 år. De tilgjengelige tallene gir likevel et svært klart innrykk av situasjonen på arbeidsmarkedet når det gjelder sysselsetting.

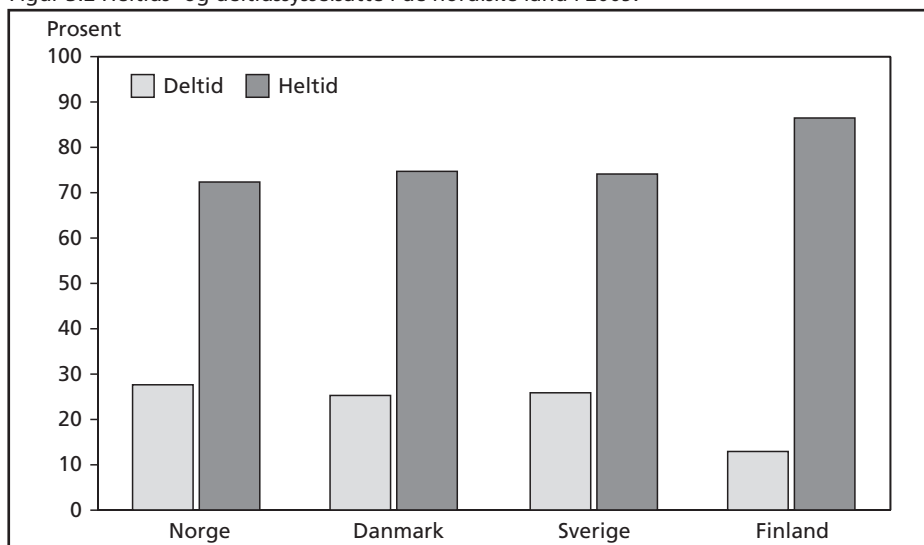
Siste tilgjengelige statistikk fra OECD viser at alle de nordiske landene har sysselsettingsrater på mellom 71 og 84 prosent for gruppen 15–64 år. Island er på topp, og Nederland på bunnen (figur 3.1, neste side). Sveits og Island er de eneste landene i OECD-området som har høyere sysselsetting enn Norge, og OECD-gjennomsnittet er 66,5 prosent. En viktig forklaring på den høye sysselsettingen er at de nordiske landene har lyktes relativt godt med høy sysselsetting blant eldre, blant kvinner og blant innvandrere. Høy kvinnelig sysselsetting gjenspeiles for øvrig i høy deltidsandel, og i Norge, Sverige og Danmark jobber over 20 prosent av de sysselsatte deltid (figur 3.2, neste side).

Figur 3.1 Antall sysselsatte i prosent av befolkningen. 15-64 år. OECD i 2008.



Kilde: www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-rate_20752342-table4, lest 16.2.2011

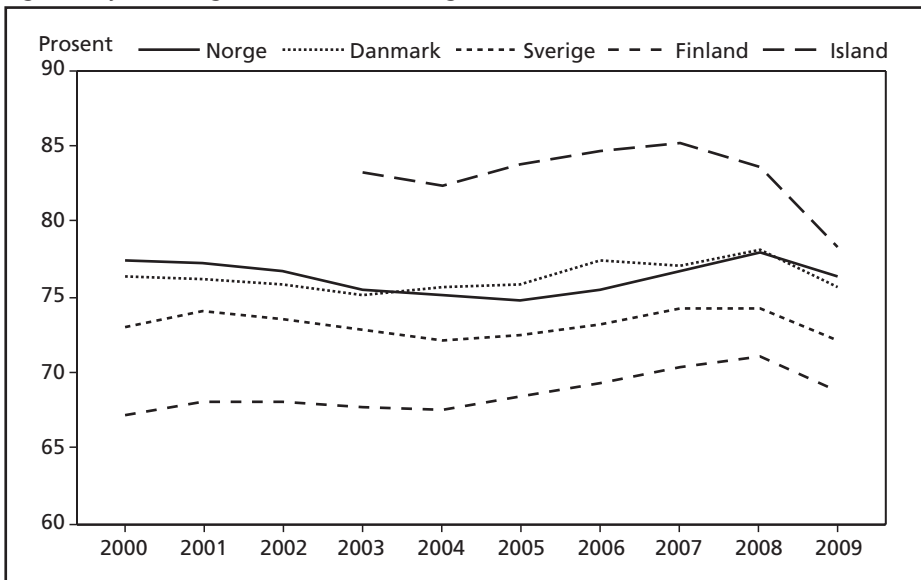
Figur 3.2 Heltids- og deltidssysselsatte i de nordiske land i 2009.



Kilde: Nordisk statistisk årbok 2010, side 133

Sysselsettingsutviklingen de siste to tiårene har variert i takt med de økonomiske konjunktorene. Andelen sysselsatte gikk ganske kraftig ned i forbindelse med den økonomiske nedgangen i begynnelsen av nittiårene. Bunnpunktet er 64,1 prosent i 1993 (15–64 år, figur 3.5, side 31). Deretter steg andelen igjen til over 70 prosent i 1998. Så kom en ny nedgang i etterkant av den økonomiske nedgangsperioden fra 2001, etterfulgt av sysselsettingsoppgang fram til finanskrisa i 2008 (figur 3.3). I 2009 hadde Norge den nest høyeste yrkesdeltakelsen av de nordiske landene med 76,4 prosent sysselsatte i aldersgruppen 15–64 år (figur 3.3).

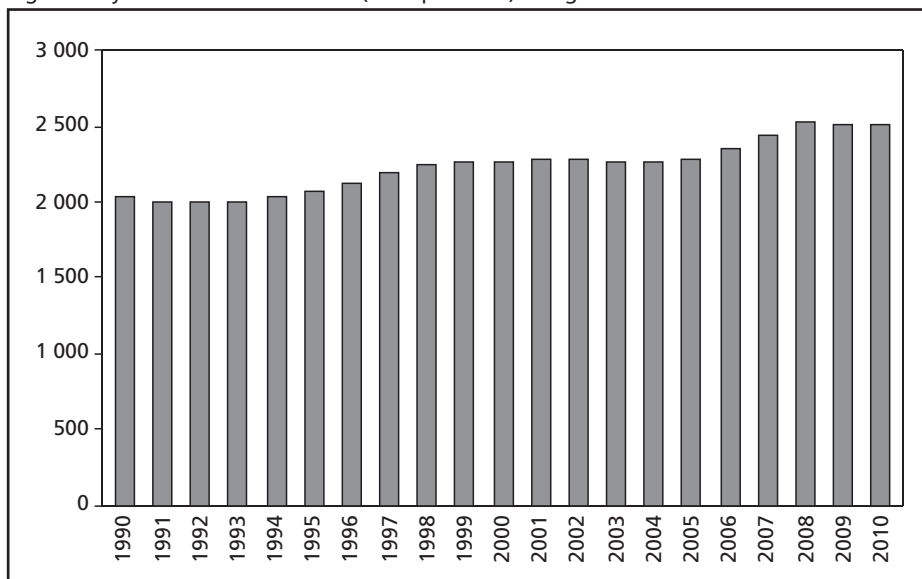
Figur 3.3 Sysselsettingsandeler for befolkningen i alderen 15–64 år. Norden.



Kilde: Eurostat 2010

Fra 1990 til 2010 har det blitt nesten 500 000 flere sysselsatte i Norge (figur 3.4). I samme periode har folketallet i Norge økt med cirka 625 000, men sysselsettingen som andel av befolkning i alderen 16–74 år har likevel steget. I 1990 var 66 prosent av befolkningen i alderen 16–74 år i arbeidsstyrken, mens andelen hadde steget til nesten 73 prosent i 2009 (www.ssb.no/aku/tab-2010-11-03-02.html, lest 27.1.2011, og tabell 3.5).

Figur 3.4 Sysselsatte i absolutte tall (1000 personer). Norge. 1990–2010.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk⁸ 2010

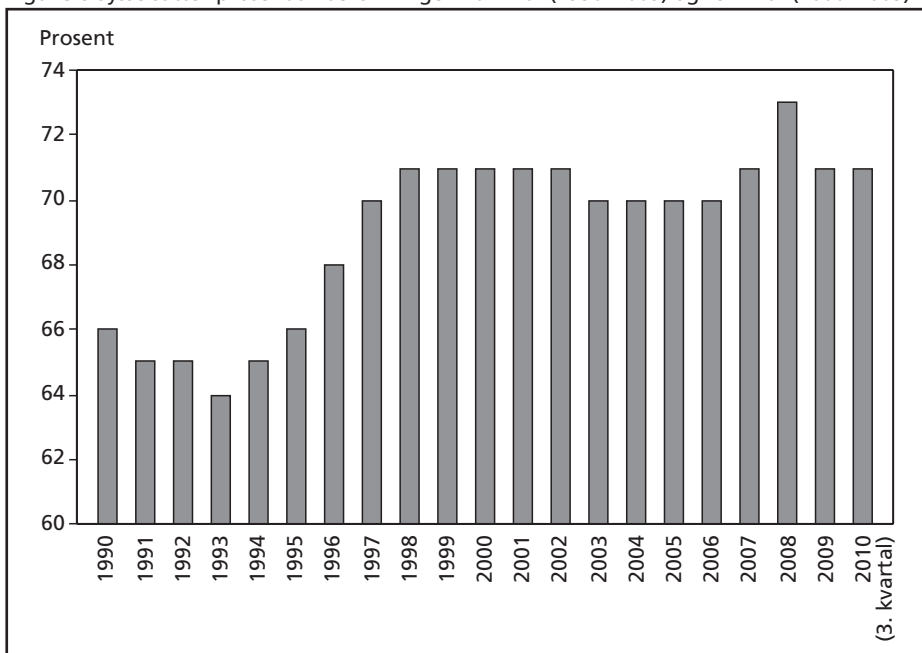
På bakgrunn av disse tallene er det ikke mulig å karakterisere utviklingen i Norge som en «marsj ut av arbeidslivet». Sysselsettingen er tvert imot stabilt høy, og Norge har opprettholdt en høy sysselsettingsandel også i etterkant av økonomiske nedgangs-konjunkturer.

Det er likevel mulig å øke sysselsettingen, blant annet fordi sysselsettingsandelen i enkelte innvandrergreper er lav, og fordi det antakelig er mulig å (re)aktivisere en del av dem som er mottakere av offentlige stønader. Både Sveits og Island hadde noe høyere sysselsetting enn Norge i 2008 (figur 3.1). Med samme sysselsettingsrate som Island ville cirka 190 000 flere personer vært i arbeid i Norge i 2008.⁹

⁸ Basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

⁹ Vi har valgt å sammenligne med 2008 i stedet for 2009 for å ta høyde for den kraftige sysselsettingsnedgangen i forbindelse med den økonomiske krisa.

Figur 3.5 Sysselsatte i prosent av befolkningen 16–74 år (1990–2005) og 15–74 år (2006–2009).¹⁰



Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk¹¹ og seksjon for befolkningsstatistikk 2010

Sykefravær

Det er viktig å merke seg at de som er sykemeldt, er inkludert i gruppen innmeldte. Dette kan virke overraskende siden det er stor oppmerksomhet om de sykemeldte, og siden de oftest omtales som utmeldt. Den viktigste målsettingen med Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er nettopp å redusere sykefraværet. Begrunnelsen for å inkludere de sykemeldte i innmeldtgruppen er kort og godt at alle som mottar sykepenger fra det offentlige per definisjon er sysselsatt, og at de også regnes som syssel-satte i all offentlig arbeidsmarkedsstatistikk. Det blir dermed feil å si at de syke-meldte står utenfor arbeidsmarkedet. Utfordringen med de sykemeldte er derfor ikke et spørsmål om å sikre et nytt arbeid, de har alle en jobb å gå tilbake til. Utfordringen

¹⁰Det skjedde en større omlegging av AKU fra januar 2006. Fra 2006 ble aldersgrensen for å bli med i AKU senket fra 16 til 15 år. Samtidig ble aldersdefinisjonen endret fra alder ved utgangen av året til alder på referansetidspunktene for undersøkelsen.

¹¹Basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

er dels at mange tapte dager på grunn av korttids- og langtidsfravær skaper en økonomisk utfordring for både arbeidsgivere og offentlige budsjetter. Dels kan langtidsfravær være starten på det som senere kan bli en exit fra arbeidsmarkedet. Den siste problemstillingen er særlig knyttet til ambisjonene i IA-arbeidet med blant annet tett oppfølging av sykemeldte. Debatten om sykefravær er derfor viktig, men er ikke i seg selv et spørsmål om å håndtere et allerede etablert utenforskap. Utfordringen er når sykefravær leder rett over i utmeldthet. Vi skal derfor se nærmere på de sykemeldte.

Kort om sykepengeordningen

Sykepenger er en trygdeytelse som gis til yrkesaktive medlemmer av folketrygden når de er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade (folketrygdloven paragraf 8-1). Hovedreglene for å få sykepenger er at man må være arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade, man må ha vært i jobb i minst fire uker før sykdommen eller skaden inntreffer, og man må tape pensjonsgivende inntekt på grunn av arbeidsuførheten.¹² Arbeidsuførheten kan dokumenteres med enten egenmelding eller sykemelding. Sykepenger utover arbeidsgiverperioden på 16 kalenderdager krever dokumentasjon av arbeidsuførheten av enten lege eller annet kvalifisert helsepersonell. Selvstendig næringsdrivende må ha erklæring fra lege, og sykepengene utbetales ikke de første 16 kalenderdagene regnet fra og med den dagen arbeidsuførheten oppstod. For arbeidstakere utgjør sykepengene 100 prosent av grunnlaget, det vil si av gjennomsnittlig inntekt i en gitt periode før arbeidsuførheten inntraff, omregnet til årsinntekt. Inntekt over 6 G regnes ikke med. Retten til sykepenger inntreffer fra første dag (www.nav.no).

Utviklingen i sykefraværet

Sykepenger gir sysselsatte trygghet mot inntektsbortfall i forbindelse med sykdom eller skade der sykefraværet er et helt nødvendig ledd i behandling av en sykdom. Spørsmålet er om sykefraværet totalt sett er for høyt, og hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere dette.

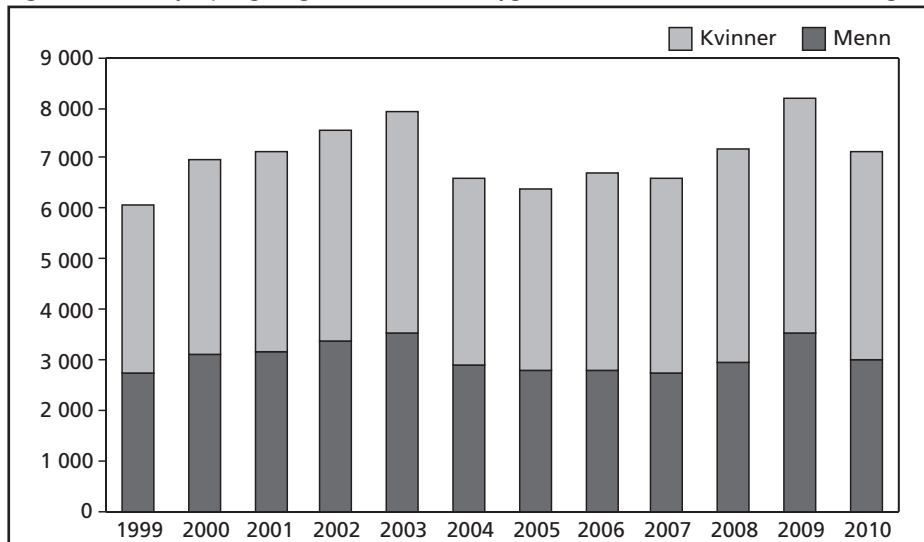
Hvorvidt sykefraværet har økt eller ikke, avhenger av hvilken tidsperiode man avgrens seg til. Det var en stigende tendens fra midten av 1990-årene fram til 2001, og deretter har sykefraværet variert (figur 1 i Ekspertgrupperapporten¹³). Sykefraværet i tredje kvartal 2010 lå på om lag samme nivå som i tilsvarende kvartal i 2001 (figur 3.6).

¹²Det er et vilkår at inntektsgrunnlaget for sykepenger utgjør minst 50 prosent av grunnbeløpet (1/2 G). Denne inntektsgrensen gjelder ikke for sykepenger i arbeidsgiverperioden.

¹³Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppnevnte 27. november 2009 en faglig ekspertgruppe for å vurdere mulige administrative tiltak som vil kunne redusere sykefraværet. Denne gruppen presenterte

Den markerte veksten fra 2008 til 2009, som blant annet er antatt å henge sammen med svineinfluensapandemien, gikk over til en nedgang i 2010, slik at sykefraværet i tredje kvartal 2010 er på samme nivå som tredje kvartal i 2008.

Figur 3.6 Antall sykepengedager betalt av folketrygden. 3. kvartal 1999–2010. I tusen dager.



Kilde: <http://www.nav.no/261543.cms>, lest 27.1.2011

Variasjoner i sykefravær: diagnose, næring og kjønn

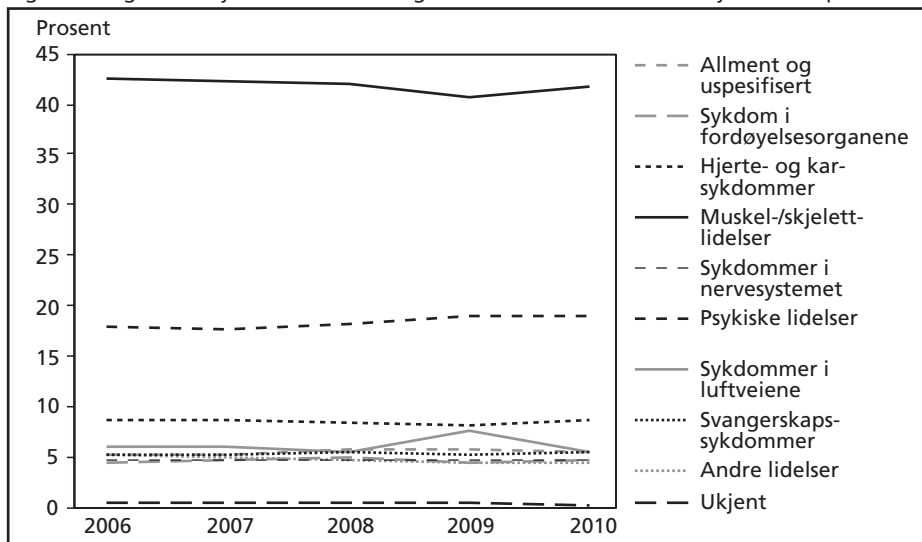
Kvinner har høyere sykefravær enn menn. Dette gjenspeiles delvis i diagnoseoversikten (figur 3.7, neste side) og i at sykefraværet er størst i de kvinnedominerte helse- og sosialtjenestene (figur 3.8, neste side).

Muskel- og skjelettlidelser er den vanligste sykefraværsårsaken. Disse diagnosene står for over 40 prosent av sykefraværet. Nest vanligste diagnose er psykiske lidelser, nesten 20 prosent av fraværet skyldes slike problemer. 9 prosent av fraværet skyldes «andre lidelser», det vil si lidelser som ikke hører inn under noen av de andre diagnosene, mens sykdom i luftveiene, svangerskapsykdommer, hjerte- og karsykdommer, sykdommer i nervesystemet og sykdommer i fordøyelsesorganene, samt allmenne og uspesifiserte lidelser utgjør om lag 5 prosent hver av det resterende sykefraværet (figur 3.7).

Sykefraværet varierer også betydelig mellom næringer. Høyest er fraværet, målt som prosent, i helse- og sosialtjenesten og transport og næring, lavest er fraværet i informasjons- og kommunikasjonsyrker og i bergverksdrift og utvinning (figur 3.8).

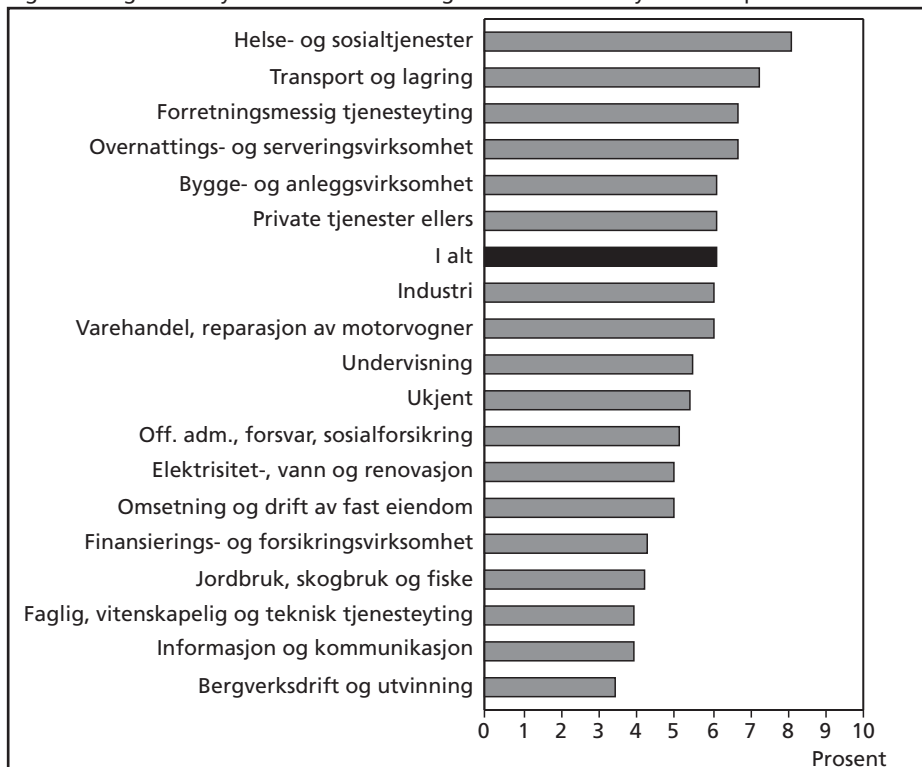
rapporten *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform* i 2010. Rapporten inneholder, i tillegg til forslag om tiltak, også en oppsummering av kunnskap om sykefravær.

Figur 3.7 Legemeldt sykefravær etter diagnose. 2006–2010. 3. kvartal. Sykefraværspersent.



Kilde: NAVs statistikkbank

Figur 3.8 Legemeldt sykefravær etter næring. 3. kvartal 2010. Sykefraværspersent.



Kilde: NAVs statistikkbank

Vanskelig å finne entydige forklaringer på svingningene i sykefravær

Variasjonene i sykefravær kan ha flere årsaker. Det er lite som tyder på at økning i sykefraværet kan forklares med dårligere helse eller økt sykelighet i befolkningen. Muskel- og skjelettlidelser er for eksempel den klart største diagnosegruppen. Men mens sykefraværet for slike diagnoser har økt over tid, er nivået på slike plager stabilt i befolkningen. Det er heller ikke belegg for at den psykiske helsen er forringet de siste 20 årene (Ekspertgrupperapport 2010:21). Ekspertgruppen peker imidlertid på at den fysiske aktiviteten er betydelig redusert i perioden de studerer, og at det er en økning i ulike livsstilssykdommer (som overvekt og diabetes 2). Dette kan ha betydning for utviklingen. Ekspertgruppen peker også på at arbeidsmiljø og arbeidsforhold har stor betydning for folks helse, men at det er vanskelig å slå fast hvor mye av sykefraværet som kan tilskrives dårlig arbeidsmiljø og/eller dårlige arbeidsforhold. De finner heller ikke vitenskapelig belegg for påstanden om at arbeidslivet «brutaliseres», og dermed heller ikke for at dårlig arbeidsmiljø kan være en viktig forklaring på økningen i sykefravær (ibid.).

Ofte knyttes svingningene i sykefravær til svingningene i de økonomiske konjunktorene – det vil si at sykefraværet går ned når ledigheten går opp (Nossen 2008, Nossen og Thune 2009). Hvis man ser på økningen i sykefravær i perioden 1994–2003, viser den at konjunkturedgang kan forklare noe av dette, men ikke alt (Nossen og Thune 2009).¹⁴ Det ser heller ikke ut til at demografiske endringer (aldring av arbeidsstyrken) og sykefravær i forbindelse med svangerskap kan forklare mye.

Forhold som derimot ser ut til å ha betydning, er økt bruk av aktiv sykemelding og innføring av fastlegeordningen i 2001. Fastlegeordningen kan ha ført til en mer liberal praksis blant allmennelegene. Den siste årsaken Nossen og Thune kommenterer, er økt omstilling i arbeidslivet. I perioden fra 1994 til 2000 økte andel bedrifter som nedbemannet, og det vises til studier som har funnet at nedbemanning øker varigheten av sykefravær. Nedbemanningens effekt er imidlertid noe uklar, og den varierer mellom yrker, næringer og sektorer (Nossen 2010a).

Når det gjelder nedgangen i sykefravær i perioden 2003–2005, trekkes endringene i regelverket for sykepenger fra 1. juli 2004 fram som den viktigste forklaringen, samt at innføringen av IA-avtalen på virksomhetsnivå fra 2002 kan ha hatt en liten, men negativ effekt. Økningen fra 2005–2008 tilskrives til en viss grad konjunktorene, og det faktum at økningen var svakere enn man kunne forvente, kan ha sammenheng med både regelendringene i 2004 og IA-avtalen. Nossen og Thune spør også om den opphetede diskusjonen om sykefraværet i 2006, da det ble en konflikt mellom partene

¹⁴Nossen og Thune (2009) viser til følgende studier i sin analyse av sykefraværets utvikling: Dyrstad og Ose 2002; Nordberg og Røed 2009; Bjørnstad 2006; Hauge og Kann 2007; Wergeland og Sølvberg 2004; Røed og Fevang 2007; Myklebø 2007; Kann og Kolstad 2003; Kolstad 2004; Sandvik 2005; Brage og Kann 2006; Markussen 2009; Ose mfl. 2009.

i arbeidslivet og regjeringen, kan ha hatt en disiplinerende effekt, som har medvirket til nedgangen mellom 2006 og 2007.

Kort- og langtidsfravær

Sykefraværet er skjevt fordelt i befolkningen, og det samme er sykefraværslengden. Det er et lite mindretall av de sykemeldte som står for majoriteten av sykefraværet. I 2008 stod 12,4 prosent av landets 2,38 millioner sysselsatte for 80 prosent av de legemeldte fraværslagene (Ekspertgrupperapport 2010:16). Siden 2001 har om lag 60 prosent av de påbegynte sykefraværstilfellene vært på under 16 dager, mens 7 prosent har vært på 26 uker eller mer (www.nav.no/261595.cms, lest 27.1.2011). Over halvparten av sykefraværstilfellene er friskmeldt innen to uker, og tre firedeler er friskmeldt innen fem uker. Om lag 2,5 prosent av sykefraværstilfellene bruker opp sykepengeretten på 52 uker i tilknytning til det samme sykefraværstilfellet (Ekspertgrupperapport 2010:81).

Dette er et viktig poeng. Disse tallene understreker at de aller fleste kun har korte fravær fra arbeidslivet. Tiltak som skal iverksettes for å redusere sykefraværet, må derfor skille mellom dem som kun har helt korte fravær, og dem som har lengre fravær.

Ekspertgruppen for sykefravær viser til at «statistikk fra NAV antyder at svingningene ikke skyldes endringer i antallet fravær, men heller at lengden av fravær varierer på ulike tidspunkt» (Ekspertgrupperapport 2010:16). Statistikken viser for eksempel at sykefraværet økte i forbindelse med finanskrisa, men hovedforklaringen på det økte sykefraværet i denne sammenhengen (som særlig er en økning blant menn) er en betydelig økning i menn med *langvarig* sykefravær (Nossen 2010b).

Hvor «blir det av» de sykemeldte?

En stor andel av de sysselsatte er sykemeldt i en kortere eller lengre periode i løpet av et år. De fleste som er sykemeldt, er det imidlertid bare i en kort periode. Selv om det kan være mulig å redusere også korttidsfraværet, er ikke den største økonomiske gevinsten å finne her. Det er langtidsfraværet som er mest bekymringsfullt, fordi det koster mest, men også fordi det kan være starten på en utgang fra arbeidslivet. I et forsøk på å beregne hvor mange som er innmeldt og utmeldt, er det siste spørsmålet særlig relevant, nemlig: Hvor blir det av de sykemeldte?

Analyser som ble utført i forbindelse med ekspertgruppens arbeid, viser at avgangsraten fra sykefravær har endret seg svært lite i perioden fra 2001 til 2008. Vel 43 000 personer brukte opp sykefraværretten sin i 2008, hvorav vel 27 000 brukte den opp i forbindelse med ett sykeforløp, mens om lag 16 000 brukte opp retten på grunn av sammenlegging med tidligere sykemeldingsperioder (Ekspertgrupperapport 2010:82). Ifølge tall fra NAV var det 5 prosent (45 100 personer) av alle som var sykemeldt i løpet av 2009, som gikk ut maksimal sykepengeperiode. Dette var en økning på 5700

personer fra 2006. Dette må ses i sammenheng med økningen i sykefravær mellom 2006 og 2009 og den økonomiske nedgangskonjunktoren (Handal 2010).

Handals analyse av hva som skjer med personer som går ut av sykepengeordningen, viser at om lag 20 prosent av dem er i arbeid sju måneder etter sykepengeperiodens utløp. Dette er en svak nedgang fra 2008. En del av dette skyldes trolig konjunktursituasjonen og at det var noe færre som hadde en jobb å gå tilbake til etter endt sykemeldingsperiode. Det var særlig i konkurranseutsatte, mannsdominerte næringer som bygg og anlegg og industrien det var en nedgang i andelen som gikk tilbake i arbeid. Handal konkluderer på følgende måte: «Men vi kan heller ikke utelukke at innføringen av ny arbeidsevneметодикк og arbeidsavklaringspenger i 2010 kan ha hatt en betydning for økningen.» (Handal 2010:64). Handal skriver videre at «[o]vergangen tilbake til arbeid utviklet seg ulikt for kvinner og menn i perioden. Dette kan henge sammen med at behovet for arbeidskraft utviklet seg ulikt i ulike næringer. I offentlig sektor, hvor en stor andel kvinner jobber, økte sysselsettingen, mens det var et fall i sysselsettingen i mannsdominerte næringer som bygg og anlegg og industrien fra 2006 til 2009–2010. Overgangen til arbeid gikk klart tilbake i de to sistnevnte næringene, mens det motsatte var tilfelle innen kvinnedominerte næringer som undervisning og helse- og sosialtjenester» (ibid.).

Som et resultat av nedgangen i personer som gikk tilbake til arbeid, er det en økning i andelen som gikk over til andre helserelaterte ytelser. Hele 76 prosent mottok andre helserelaterte ytelser sju måneder etter at sykepengene opphørte. Dette er en økning på tre prosentpoeng fra 2008, og det er særlig blant de yngste vi finner en økning i overgangen til andre helserelaterte ytelser. Overgangen til helserelaterte ytelser er imidlertid mer sannsynlig jo eldre man er (Handal 2010).

Andelen som går tilbake til arbeid, varierer også med diagnosegrupper (se figur 7 hos Handal), men det er en nedgang innenfor de fleste diagnosegrupper.

Ifølge ekspertgruppens rapport var det 55 prosent av dem som gikk ut sykepengeperioden i 2002, som har fått innvilget en uføreytelse innen 2009. For dem som avsluttet et sykefravær på fra seks til tolv måneder i 2002, hadde om lag en firedel fått innvilget en uføreytelse innen 2009. Blant dem med kortere legemeldt sykefravær var andelen en åttendedel (Ekspertgrupperapport 2010:82).

Er de innmeldte egentlig innmeldt?

Hvis vi regner alle sysselsatte som innmeldt i arbeidsmarkedet, utgjør denne gruppen 2 508 000 personer i 2010 (figur 3.5). Sykemeldte har blitt inkludert i denne gruppen siden de per definisjon er i arbeid, og siden det er slik de regnes i all offentlig statistikk. Gjennomgangen over viser at dette er en sannhet med modifikasjoner. Riktignok er

de innmeldt i den tiden de mottar sykepenger, men tall fra NAV viser at cirka 45 000 personer går ut sykepengeperioden sin. Kun 9000 av disse (20 prosent) var i arbeid sju måneder etter at sykepengeperioden gikk ut, mens mer enn 34 000 hadde forsvunnet fra NAVs statistikker eller gått over til en annen helserelatert ytelse, 7000 av disse til uførepensjon. Hvorvidt de resterende 27 000 på helserelaterte ytelser, og de 1350 som ikke lenger mottar noen stønad fra NAV, vil komme tilbake til arbeidsmarkedet, er høyst uklart. Sannsynligvis er overgangen til en helserelatert ytelse ett skritt på veien mot en varig uføreytelse. Selv om det er urimelig å betrakte alle som mottar sykepenger, som utenfor arbeidsmarkedet i den offentlige debatten, er det altså grunn til å anta at det hvert år er en god del som faller ut av arbeidsmarkedet som følge av sykdom. Gruppen vi har karakterisert som innmeldte, bør antakelig årlig reduseres med rundt 30 000 personer på grunn av dette. Vi har da regnet med at halvparten av dem som mottar andre helserelaterte ytelser enn uføretrygd, forsvinner ut av arbeidslivet, noe som er i overensstemmelse med kunnskap om hvor det blir av dem som har mottatt attførings- eller rehabiliteringspenger, se kapittel 5. Et tilsvarende antall bør legges til gruppen utmeldte.

Med denne justeringen utgjør de innmeldte ved inngangen til 2010 i underkant av 2 500 000 personer. Selv med denne justeringen for sykemeldte som forlater arbeidsmarkedet, er tallet innmeldte svært høyt, og det har vært klart stigende på 2000-tallet.

Kapittel 4 De utmeldte

Gruppen utmeldte kan defineres som personer som mottar en varig stønad fra det offentlige. Alders- og AFP-pensjonister er, som diskutert foran, utelatt, både fordi dette er personer som har oppnådd en så høy alder at arbeidsmarkedspotensialet må antas å være svært begrenset, og, viktigere, fordi det fra 2011 er innført en ny og valgfri pensjonsaldersgrense på 62 år. Alderspensjonister regnes dermed ikke inn i denne gruppen av utmeldte. Uførepensjonistene og langtidsmottakere av sosialhjelp er her karakterisert som utmeldte.

Uførepensjon

Uførepensjon er, etter alderspensjonen, den største utgiftsposten i folketrygden. Denne pensjonen skal sikre inntekt til livsopphold for dem som har varig svekket inntektsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Fem vilkår må være oppfylt for at man får rett til uførepensjon (kilde: www.nav.no).

- Som hovedregel må man ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til man ble ufør.
- Man må være mellom 18 og 67 år.
- Inntektsevnen må være nedsatt på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen.
- Søkeren må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen.
- Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent.

Det å bli uføretrygdet er en prosess som gjerne er svært langvarig. De aller fleste er først gjennom ett års sykemelding, deretter går de fleste igjennom en periode med medisinsk rehabilitering og/eller attføring før en uføresøknad eventuelt formuleres. Dette betyr at det kan ta mange år fra man blir syk, til man blir uføretrygdet. Det

finnes ikke noen tilgjengelig oversikt over hvor lang tid prosessen fram mot uføretrygd tar for ulike søkergrupper.

Antall uførepensjonister

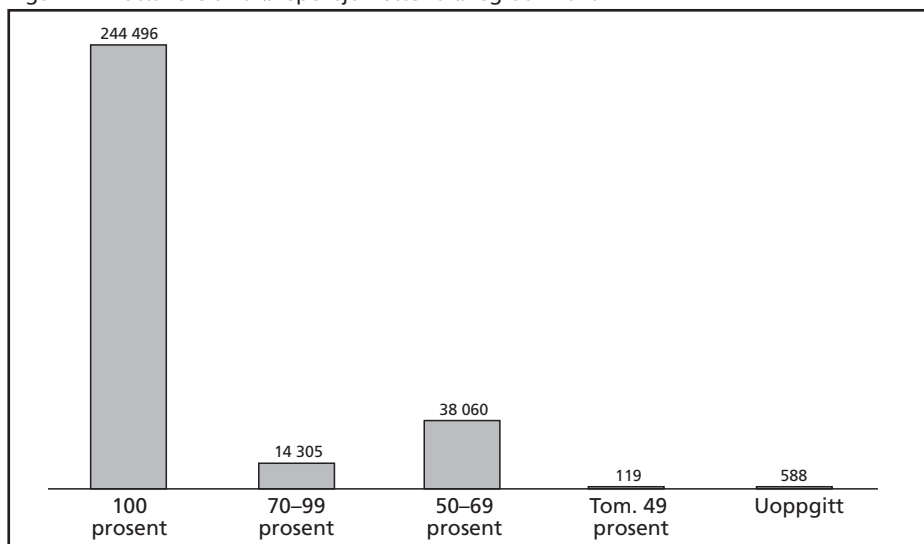
OECD har i flere rapporter vært kritisk til den høye andelen uførepensjonister i Norge og vist at Norge har nesten dobbelt så stor andel av den yrkesaktive befolkningen på uføretrygd som gjennomsnittet i OECD (Ekspertgrupperapport 2010:18). I en årrekke har myndighetene og partene i arbeidslivet diskutert utfordringen med uføreavgangen (jf. Attføringsmeldinga i 1992 og diverse senere dokumenter), og fra 2004 ble det innført en ordning med tidsbegrenset uførestønad, som ble avviklet igjen i 2010.

Ut fra figur 2.3 foran kan vi lese at nesten 300 000 personer mottok varig uførepensjon i 2009, en økning på om lag 17 000 personer fra 2001. Sett i forhold til befolkningsutviklingen er dette faktisk en nedgang i *andelen* varig uføre (fra 10 til 9,5 prosent av befolkningen). Innføringen av den tidsbegrensede uførestønaden er en viktig årsak til at andelen med varig uføretrygd har gått ned. Inkluderer vi dem med tidsbegrenset uførestønad i 2009-tallene, er det dette året nesten 350 000 som mottar en av de to uførestønadene, og uføreandelen øker til 11,1 prosent.

En viktig utfordring er dermed at den totale uføreandelen ikke går ned, tross stor oppmerksomhet og mange tiltak for å redusere denne. Norge er for eksempel det landet i OECD som bruker mest penger på rehabilitering og attføring for å redusere tilgangen til uføreytelsene. Likevel er andelen som kommer tilbake i arbeid, lav (NOU 2007: 4, kapittel 8.4.4.2). Det må også påpekes at alternativet til en uførepensjon ikke alltid er arbeid. I en del land vil det være å motta arbeidsledighetstrygd. Å bruke ledighetstrygd som virkemiddel vil gi et større press på å søke arbeid siden ledighetstrygden som hovedregel er tidsavgrenset til et år, eller med påbygninger etter et år med svært lave stønadsnivåer.

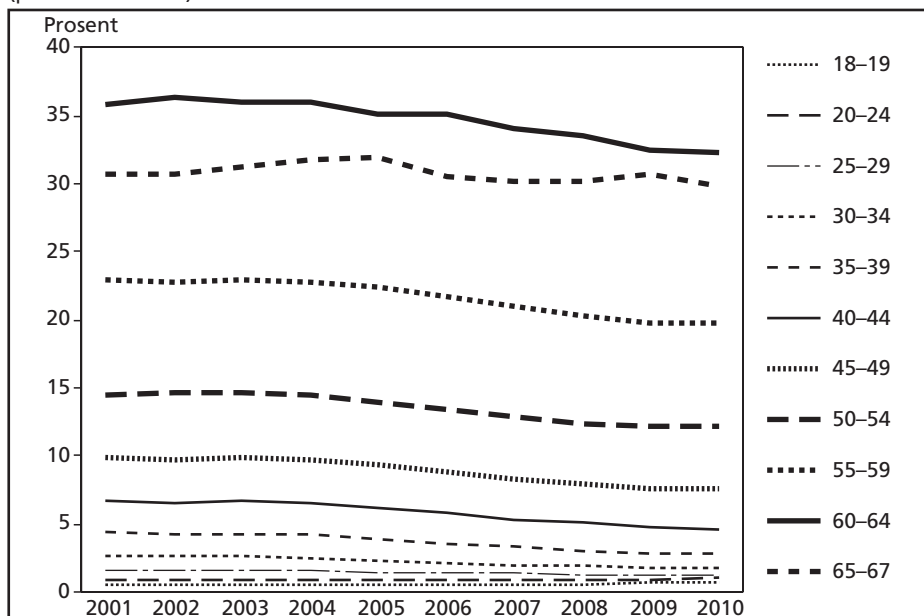
En annen utfordring knyttet til uførepensjonen er at svært mange uføre mottar 100 prosent uførepensjon, selv om det er fullt mulig å gradere pensjonen og kombinere pensjon med arbeid (figur 4.1). Kun 22 prosent av de uføre har en gradert pensjon.

Figur 4.1 Mottakere av uførepensjon etter uføregrad i 2010.



Kilde: NAV¹⁵ 2011

Figur 4.2 Mottakere av uførepensjon i andel av befolkningsgruppen i samme alder. 2000-2010 (per 30.6. hvert år).

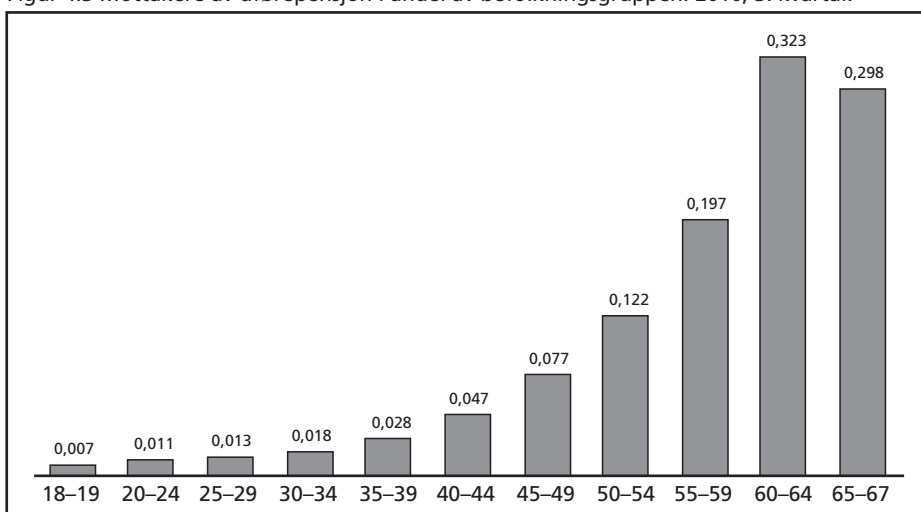


Kilde: NAV 2011 og Statistisk sentralbyrå, seksjon for befolkningsstatistikk 2010

¹⁵<http://www.nav.no/249477.cms>, lest 16.2.2011

En tredje utfordring er økningen i uførepensjonering i de yngste aldersgruppene. I perioden fra 2001 til 2010 ble det mer enn 1200 flere uføre i aldersgruppen 18–24 år, mens det var en nedgang i alle andre aldersgrupper fram til 55 års alder (figur 4.2, forrige side). Antallet personer i alderen 55 til 67 år som mottar uførepensjon, økte med over 39 000, fra drøyt 154 000 til drøyt 193 000, fra 2001 til 2010 (www.nav.no/249470.cms, lest 27.1.2011, og figur 4.4). Dette henger imidlertid sammen med den generelle aldersutviklingen i befolkningen. Økende antall eldre gjenspeiles i økende *antall* uføre blant de eldre, men ikke i økende andel sett i forhold til aldersgruppen (figur 4.2). For alle aldersgrupper bortsett fra de to yngste er det en lavere andel av aldersgruppen som har blitt uføre i løpet av det siste tiåret. Blant de yngste utgjør de uføre fremdeles en svært liten andel av befolkningsgruppen i samme alder (figur 4.3), og den store hoveddelen av uføretrygdede er over 50 år (77,5 prosent) (figur 4.4).

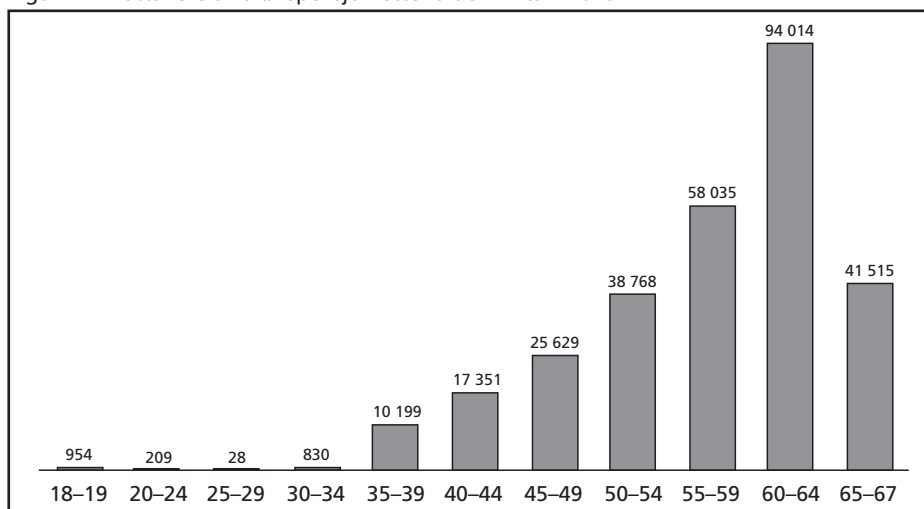
Figur 4.3 Mottakere av uførepensjon i andel av befolkningsgruppen. 2010, 3. kvartal.



Kilde: NAV 2011¹⁶ og Statistisk sentralbyrå, seksjon for befolkningsstatistikk 2010

¹⁶<http://www.nav.no/249470.cms>, lest 16.2.2011

Figur 4.4 Mottakere av uførepensjon etter alder. Antall. 2010.



Kilde: NAV 2011¹⁷

Vi kan altså oppsummere med at:

- andelen uføretrygdde er høyere i Norge enn i mange andre land
- det har vært en økning i totalt antall uføre det siste tiåret
- det har vært en liten økning i andelen uføre sett i forhold til befolkningen
- den eneste gruppen som har hatt en økning i andel uføre, er de yngste. Det er fremdeles en lav andel uføre i de yngste aldersgruppene
- mer enn tre av fire uføre er 50 år eller eldre.

Uføretrygdde og deres tilknytning til arbeidsmarkedet

Selv om vi har valgt å karakterisere de uførepensjonerte som utmeldte, er dette delvis en feilaktig karakteristikk av gruppen som helhet. En del uførepensjonister arbeider, og en del kan tenke seg å arbeide.

I artikkelen «Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet» viser Bråthen (2010) at tiltakene for å gjøre det lettere å kombinere uføretrygd og arbeid har medført en liten økning i andelen uførepensjonister som jobber. Andelen som kombinerte arbeid og uføretrygd i 2009, var størst blant dem som mottok tidsbegrenset uførestønning (28 prosent), noe som er naturlig siden denne gruppen tross alt fremdeles har en uavklart

¹⁷<http://www.nav.no/249470.cms>, lest 16.2.2011

uførestatus. Men også 17 prosent av de varig uføre hadde et arbeidstakerforhold ved siden av pensjonen. I alt var det dermed 65 000 personer som mottok en uføreytelse, og som samtidig hadde et arbeidstakerforhold (Bråthen 2010:31). Bråthen viser videre at andelen som kombinerte uføreytelsen med et arbeid, økte med to prosentpoeng i perioden fra 2001 til 2009, en økning han delvis tilskriver oppsplittingen av uførepensjonen i en tidsbegrenset og en permanent ytelse.

I tillegg til de 65 000 som faktisk kombinerer arbeid og uførepensjon i 2009, presenterer Bråthen tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) som forteller at 9 prosent av dem som mottok varig uførepensjon, og som ikke samtidig hadde inntektsgivende arbeid, oppga at de ønsket en jobb. Det samme gjaldt 15 prosent av dem som mottok tidsbegrenset uførestønning. Summeres tallene, var det dermed ytterligere 32 000 av uførepensjonistene i juni 2009 som ønsket inntektsgivende arbeid (Bråthen 2010:31).¹⁸

Som følge av dette er konklusjonen at 65 000 av dem som mottar en uførestønning, ikke kan sies å stå helt utenfor arbeidsmarkedet siden de tross alt har et arbeidstakerforhold ved siden av pensjonen. De må kunne karakteriseres som (delvis) innmeldte. I tillegg er det 32 000 som ønsker seg en jobb, og de skulle kanskje like gjerne vært karakterisert som påmeldte. Tar vi hensyn til dette, kan vi, helt sjablongmessig, redusere de utmeldte uførepensjonistene med nesten 100 000 personer. Det er imidlertid ikke realistisk å anta at alle de 32 000 uførepensjonistene som sier de ønsker seg en jobb, vil komme i arbeid. En halvering av dette tallet er sannsynligvis et mer realistisk anslag, og da kan antall utmeldte reduseres med 80 000. Så er det fremdeles et åpent spørsmål om de 65 000 som faktisk har et arbeidstakerforhold, kunne ha jobbet mer og redusert uføreggraden sin, hva som eventuelt skal til for at det skal skje, og hva som skal til for at alle uførepensjonsmottakerne som sier de ønsker seg arbeid, skal komme i jobb.

Veien ut av uførepensjon

I diskusjonen om reaktivisering av uføretrygdede er det flere forhold som har betydning. Hvor sterk tilknytning hadde de uførepensjonerte til arbeidsmarkedet i utgangspunktet? Hva slags diagnose har de? Hvor gamle er de? Hva slags utdanning og/eller yrkeserfaring har uførepensjonistene? Hvordan er situasjonen på arbeidsmarkedet? I hvilken grad ønsker arbeidsgivere å ansette (eller beholde) delvis uføre? Hvilke virkemidler er tilgjengelige for den uføre / arbeidsgiveren som kan lette tilbakegangen til eller situasjonen i arbeidslivet? Hvordan er de økonomiske insentivene for større yrkesdeltakelse? Og hvor stor er den personlige motivasjonen for å returnere til arbeidslivet?

¹⁸ Andre studier har også vist at det er mange funksjonshemmede som ønsker å jobbe. Av de 323 000 ikke-sysselsatte funksjonshemmede (ikke alle disse er uføretrygdede) er det omkring 24 prosent (ca. 77 000 personer) som oppgir at de ønsker arbeid (SSB 2010).

Det finnes, så langt vi har brakt på det rene, ingen studier som ser alle disse forholdene i sammenheng, og som dermed hadde muliggjort et anslag over arbeidsmarkeds-potensialet. Det er heller ikke gitt at det er mulig å undersøke alle disse forholdene i en og samme studie, siden forholdene kan variere både i sammenheng og uavhengig av hverandre. Den enkeltes motivasjon til reaktivisering vil for eksempel avhenge av arbeidsgivers holdninger og egen helsesituasjon (diagnose), mens arbeidsgivers holdninger vil variere med konjunktursituasjon, tilgang på alternativ arbeidskraft og tilgjengelige støtteordninger. Likeledes vil den enkeltes økonomiske vurderinger avhenge av livsfase og økonomisk situasjon, for eksempel eventuell partners inntekt.

For å danne oss et inntrykk har vi gjennomgått norske studier som har omhandlet kjennetegn ved uførepensjonister og mulige veier ut av uførepensjon. Slik kan vi illustrere noen av utfordringen man står overfor i arbeidet med å få flere uføretrygdede tilbake i jobb.

- **Kjønn**

Kvinner blir uføretrygdede oftere enn menn. I 2010 var 11 prosent av kvinnene og 8,1 prosent av mennene i alderen 18–67 år uføretrygdet. Kvinner har oftere enn menn en gradert uføretrygd (78 mot 88 prosent) (www.nav.no/249477.cms, lest 27.1.2011). Frischsenteret gjorde i 2006 en analyse av hva som påvirker uførerisiko (Fevang og Røed 2006). De fant at hele 14 prosent av dem som var mellom 30 og 55 år i 1993, ble uføre i perioden 1993–2003, og det var en klar kjønnsforskjell. Studien konkluderte med at kvinner i 2003 hadde 38 prosent større sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn menn når alt annet var likt.¹⁹ 25 prosent av forskjellene mellom kvinner og menn ble forklart ved andre variabler enn kjønn, for eksempel yrke.

- **Utdanning**

Det er en klar sammenheng mellom uførepensjonering og utdanningsnivå. Uføresannsynligheten er høyere jo lavere utdanning en person har. Fordelingsutvalgets rapport (NOU 2009: 10) viste at nær halvparten av 50–60-åringene med svært lave lese- og regneferdigheter er uføretrygdet i 2003. Tendensen er også klar, men svakere, for dem under 50 år (side 133). Fevang og Røeds studie (2006), som tok utgangspunkt i dem mellom 30 og 55 år som hadde blitt uføretrygdet i perioden 1993–2003, viste at 24 prosent av dem med kun obligatorisk utdanning var blitt uføre, 16 prosent av dem som hadde noe videregående utdanning, 9 prosent av

¹⁹Modellen tok utgangspunkt i personer mellom 30 og 55 år i 1992 som ikke mottok uføretrygd i 1992, og som var bosatt i landet i 2003. Avhengig variabel var om man hadde blitt uførepensjonert i 2003. Uavhengige variabler som inngikk i modellen, var kjønn, alder, sivilstatus, om man var blitt enke/enkemann, familiesituasjon, utdanning, yrkesgruppe, yrkeserfaring, landbakgrunn, fylke, størrelse på bedrift og om bedriften hadde hatt en nedbemanning i perioden 1992–2000 (Fevang og Røed 2006: 13–14).

dem som hadde fullført videregående, og 7 prosent av dem som hadde fullført universitet/høyskole (side 7). Utdanningstype har også betydning. Fevang og Røed finner, når de kontrollerer for andre kjennetegn, at lærere, sykepleiere, frisører og servitører har høyest sannsynlighet, mens personer med utdanning innen økonomi og administrasjon har lav uføresannsynlighet.

- **Sivilstatus**

Giftede har mindre sannsynlighet enn ugifte for å bli uføretrygdet, mens skilte/separerte har høyere sannsynlighet. Det samme gjelder dem som mister sin ektefelle i løpet av observasjonsperioden (Fevang og Røed 2006).

- **Tidligere arbeidsmarkedserfaring**

Alderssammensetningen blant uførepensjonister tilsier at de fleste uføre har erfaring fra arbeidsmarkedet. Blant de nye uførepensjonistene i 2002 hadde 5 prosent ingen yrkeserfaring, 10 prosent hadde 1–9 års erfaring, 18 prosent hadde 10–19 års erfaring, mens 67 prosent hadde mer enn 20 års erfaring (Fevang og Røed 2006).

- **Helse/diagnose**

Diagnosemønsteret til dem som blir uføretrygdet, tilsvarer diagnosemønsteret i sykefraværet. Blant dem som mottok uførepensjon i 2007, hadde 32 prosent sykdom i muskel- og skjelettsystemet eller bindevev, mens 31 prosent hadde en psykisk lidelse eller et atferdsproblem. Disse to diagnosegruppene utgjorde med andre ord neste to tredeler av de uføretrygdene. Ytterligere 13 prosent hadde sykdommer i nerve- eller sirkulasjonssystemet, mens 5 prosent var uføre som følge av skader, forgiftninger eller vold. Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser er vanligst blant de unge uføre, det vil si dem under 39 år (57 prosent). Sykdommer i muskel- og skjelettsystemet eller bindevev er vanligst blant de eldste uføre (ca. 60 prosent) (www.nav.no/184797.cms, lest 27.1.2011).

- **Landbakgrunn**

Det har vært mye oppmerksomhet om innvandrerbefolkningens trygdesannsynlighet. Personer med ikke-vestlig bakgrunn er klart overrepresentert blant både uføretrygdene og sosialhjelpsmottakere. Fevang og Røed (2006) fant at det knapt var forskjeller i uføresannsynlighet mellom innvandrere med ulik landbakgrunn og nordmenn i 1993, men at det i perioden 1994–2000 ble stadig større forskjell. Forskjellen avtok igjen fra 2001. Det er særlig personer med bakgrunn fra Midt-østen og Afrika som har høy uføresannsynlighet. Clausen og medforfattere (2009) fant imidlertid i en annen studie at forskjellene mellom innvandrere og nordmenn mer eller mindre forsvant når man kontrollerte for yrke, arbeidsforhold, inntekt og selvrappotering om helse og stress.

- **Tidligere inntekt**

Dahl (2005) har analysert bakgrunnen til de nye uførepensjonistene i 2001. Hun fant at disse hadde lavere gjennomsnittlig yrkesinntekt i 1993 enn alle personer i risikogruppen. Av de nye uførepensjonistene i 2001 som inngikk i hennes utvalg, hadde 63 prosent samlet inntekt lik eller lavere enn medianinntekten. Yrkesopplysninger inngikk ikke i hennes analyse, men funnet antyder at «det er større rekruttering til uførepensjon fra lavinntektsyrker enn fra andre yrker» (Dahl 2005:22).

- **Tidligere trygdehistorie**

Både Dahl (2005) og Fevang og Røed (2006) har sett på trygde- og sosialhjelpshistorien til nye uførepensjonister. Begge studiene konkluderer med at de fleste nye uførepensjonister har en mottatt trygd og/eller sosialhjelp tidligere. Det er ikke overraskende siden uføreytelser er et resultat av dårlig helse, og det er lite sannsynlig at de uføretrygdede som kommer fra arbeidslivet, ikke har hatt en periode med sykefravær før det blir søkt om uføretrygd. Fevang og Røed (2006:28) finner at «nesten tre av fire starter sin uføretilstand fra en helsereelatert ytelser, 7 prosent starter med ledighet, mens 3 prosent kommer fra sosialhjelp. Hele 45 prosent av de nye uføre mottok trygd eller sosialhjelp så lenge som 10 år før uføretidspunktet.» (Røed og Fevang 2006:1). Dahl (2005:30) fant også at de fleste nye uføretilfellene hadde ett eller flere tilfeller av trygde- og/eller sosialhjelpsmottak de siste åtte årene før de ble uføretrygd. Den vanligste trygdekarrieren var imidlertid ett sykepengetilfelle før uførepensjon. Fevang og Røed finner at hele 23 prosent var sykemeldt allerede ti år før de ble uføretrygd.

- **Økonomiske insentiver**

Insentiveffektene i de norske trygdeordningene blir jevnlig diskutert. Dersom en person får like høy eller høyere inntekt i trygdesystemet enn i arbeidsmarkedet, gir dette ingen økonomiske insentiver til å arbeide. For personer med alvorlige helseproblemer vil de økonomiske insentivene i trygdesystemet antakelig ha liten eller ingen betydning. De er uansett for syke til å jobbe og har ikke noe valg, men for personer med moderate til mildere helseplager kan økonomiske betraktninger ha betydning.

Det er flere studier som finner visse effekter av økonomiske insentiver på uførepensjonering (Bowitz 1997, Bratberg og Risa 2000, St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Bratberg og Risa (2000) refererer for eksempel til flere studier som finner at økt kompensasjonsgrad i uføretrygden øker tilstrømmingen, men effekten er beskjeden. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) er det flere beregninger som illustrerer at kompensasjonsgraden i ulike trygdeordninger, herunder uførepensjonen, er større jo lavere arbeidsinntekten er, og jo flere barn man har.

- **Arbeidsmotivasjon**

Den enkeltes arbeidsmotivasjon kan også ha betydning for om vedkommende blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Selv om det ikke er opp til den enkelte selv å avgjøre mottak av en helserelatert ytelse, kan arbeidsmotivasjon ha betydning for utnyttelse av restarbeidsevne og eventuell evne til å overkomme et moderat eller beskjedent helseproblem slik at man blir værende i arbeidslivet. En upublisert studie av utviklingen i generell arbeidsmotivasjon tyder ikke på at folk har lavere arbeidsmotivasjon nå enn tidligere (van der Wel mfl. 2009). Dette er dermed en dårlig forklaring på økt trygdemottak generelt, men det betyr ikke at det ikke kan være lav arbeidsmotivasjon i enkelte grupper. Hammer og Hyggen (2006) har for eksempel vist at yrkesaktive voksne som i ung alder har vært sosialhjelpsmottakere, rapporterer lavere arbeidsmotivasjon enn andre yrkesaktive. I en senere studie konkluderer Hyggen med at det er få indikatorer på at velferdsordninger fører til endringer i arbeidsmotivasjon. Det å motta en mer sjenerøs ledighetsstønad reduserte for eksempel ikke arbeidsmotivasjonen mer enn det å motta en langt mindre sjenerøs sosialstønad (Hyggen 2008). Hyggen fant imidlertid at kvinners arbeidsmotivasjon ble påvirket av å få barn, mens han ikke fant tilsvarende effekt blant menn.

- **Arbeidsmarkedssituasjon**

De faktorene som er kommentert hittil, er alle relatert til individet. Analysene av veier inn i uføretrygden viser at også forhold i arbeidsmarkedet påvirker uføretrygding. Fevang og Røed (2006) vurderte betydningen nedbemanning hadde på uføresannsynligheten og konkluderte med at nedbemanninger økte denne sannsynligheten. De anslår at «omkring 5 prosent av tilstrømmingen til uføretrygd i perioden 1993 til 2003 kan forklares direkte av nedbemanninger som fant sted i perioden 1992 til 2000 i de bedriftene folk var sysselsatt i på dette tidspunktet. Antakeligvis er dette et svært forsiktig anslag på den samlede betydningen av nedbemanninger, ettersom mange av de ansatte hadde byttet jobb lenge før nedbemanningene inntreffer» (s. 48).

- **Arbeidsgivers holdninger**

Norges Handikapforbund gjennomførte i 2010 en undersøkelse blant sine medlemmer som viste at de viktigste årsakene til at funksjonshemmede ikke deltar i arbeidslivet, er mangelfull bistand fra NAV (58 prosent) og negative holdninger hos arbeidsgiverne (65 prosent) (www.nhf.no/index.asp?id=72011, lest 27.1.2011). Det er en utbredt antakelse at arbeidsgivere langt fra alltid er villige til å ansette eller holde på arbeidskraft med (store) helseproblemer. Spør man arbeidsgivere selv, er ikke inntrykket like negativt. I en evaluering av IA-avtalen fant for eksempel Dale-Olsen og medforfattere (2005) at 60 prosent av IA-virkomhetene de hadde

intervjuet, sa at de jobbet med delmål 2 i IA-avtalen, og da primært med å bevare egne ansatte med redusert funksjonsevne. 31 prosent oppga at IA-avtalen hadde ført til at de hadde bevart ansatte som de ellers ville ha mistet, mens 15 prosent av virksomhetene hadde ansatt personer med redusert funksjonsevne som de ellers ikke ville ha ansatt (s. 8).

Det er vanskelig å avklare hva som egentlig er situasjonen. Det finnes for eksempel ikke studier der man matcher opplevelsen til bedriften og arbeidstakeren med funksjonsnedsettelse, noe som kunne gitt et bedre inntak til å forstå hva som skjer på arbeidsplassene. Det er derfor ikke mulig å avgjøre om arbeidsgiverne skjønner situasjonen og framstiller seg selv i et positivt lys, eller om det er arbeidstakeren med funksjonsnedsettelse som legger uforholdsmessig mye ansvar for situasjonen på arbeidsgiver. Gitt det store antallet funksjonshemmede og uføre som oppgir at de ønsker arbeid, og ulike rapporter som viser at personer med nedsatt funksjonsevne opplever at de er mer eller mindre uønsket på arbeidsmarkedet (Andersen 2006, Grønningseter mfl. 2009, Hansen og Reegård 2008), er det grunn til å tro at det kan være mye å hente ved å se nærmere på arbeidslivets inkluderingssevne.

Sannsynligheten for å bli uførepensjonert varierer altså med en rekke forhold, og det er trolig stor forskjell i sannsynlighet for reaktivisering av ulike grupper uførepensjonister. Andersen (2007) har gjort en studie av potensial og hindringer for reaktivisering av uførepensjonister. Hensikten med rapporten var å kartlegge hva uførepensjonister selv mener om muligheter for reaktivisering, og hvilke hindringer som ligger i veien for en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Studien var basert på utvalgsundersøkelsen blant uførepensjonister tilkjent uførestønad i perioden 1991–2005.

Andersen fant for det første at det er få som vil, eller opplever at de kan, komme tilbake i arbeid. Rapporten viste at i overkant av en av fire hadde vurdert sterkere tilknytning til arbeidslivet. For de helt uføre var det imidlertid svært få (5 prosent) som hadde vurdert å gå helt i arbeid, mens 21 prosent hadde vurdert en delvis tilbakegang til arbeid (Andersen 2007:17). Om tallet på uføre som hadde vurdert en sterkere tilknytning til arbeidslivet, omregnes til faktiske tall, utgjorde de til sammen cirka 77 000 personer (Andersen 2007:18). Dette er et langt høyere tall enn Bråthen (2009) kom fram til. Forskjellen skyldes sannsynligvis ulike analyseopplegg, som at Bråthen baserer seg på AKU-tall, mens Andersen baserer seg på en egen utvalgsundersøkelse blant uføretrygdede der for eksempel de yngste og eldste uføre er utelatt.

For det andre fant Andersen klare ulikheter i reaktiviseringspotensialet etter utdanning. De som ikke hadde fullført grunnskole, vurderte i mindre grad enn de som har utdanning utover grunnskolen, en sterkere tilknytning til arbeidslivet (Andersen 2007:18). For dem med utdanning på høyere nivå enn grunnskolen var det ingen forskjeller som var statistisk signifikante.

For det tredje fant Andersen en tydelig alderseffekt. Andelen som hadde vurdert å endre tilknytningen i arbeidslivet, sank signifikant med økende alder (Andersen 2007:18).

Andelen som hadde vurdert en sterkere tilknytning til arbeidslivet, varierte for det fjerde med diagnose og fysisk kapasitet. Blant dem som oppga å ha klart svekket fysisk kapasitet, var det kun 15 prosent som hadde vurdert sterkere tilknytning, mens det samme var tilfelle for 32 prosent av dem som ikke hadde redusert fysisk kapasitet. 35 prosent av dem som hadde nervøse lidelser, hadde vurdert en endret tilknytning til arbeidsmarkedet, det samme hadde bare 20 prosent av dem med hjerte- og karlidelser (ibid.).

Det er kun et mindretall i Andersens studie som vurderer det som sannsynlig at de kommer til å endre sin uførestatus i løpet av de nærmeste to årene, kun 2 prosent. Det er heller ikke veldig mange som regner sannsynligheten for reaktivisering som ganske stor, totalt 4 prosent (Andersen 2007:21). Dette stemmer overens med resultater fra andre undersøkelser, for eksempel Fafos undersøkelse av hivpositive. I dette utvalget var det om lag 25 prosent uføretrygdede. En del av disse ønsket å arbeide deltid, men opplevde at det er vanskelig å komme i en slik posisjon. Et hovedinntrykk var at flere fikk utførediagnosen før det kom medisiner for hiv, og mange ble derfor varig uføretrygdet. Med medisiner fungerer de nå bedre og ønsker derfor å komme tilbake i arbeidslivet, dog til en deltidsjobb eller en stilling med stor fleksibilitet. Det er likevel vanskelig for dem å komme tilbake, og de opplever «lukket dør til NAV» og liten tilgang til hjelp for å komme tilbake på arbeidsmarkedet (Grønningsæter mfl. 2009:54). Varige uføre ses på som personer som saker som har blitt «løst».

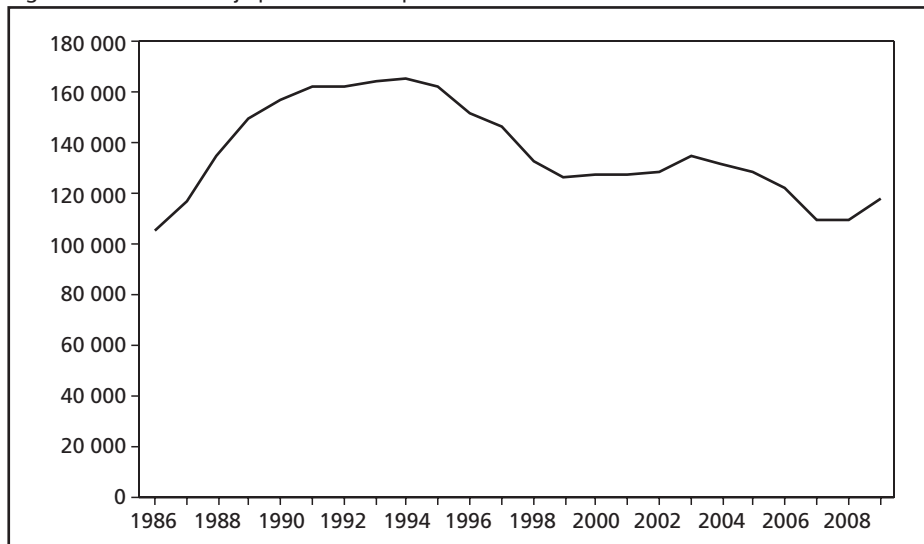
Langtids sosialhjelpsmottakere

Sosialhjelpa er det økonomiske sikkerhetsnettet som skal sikre personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller andre økonomiske overføringer. Stønadens hjemles i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og stønaden er behovsprøvd. Før man kan få tildelt sosialhjelp, må alle andre muligheter til selvforsørgelse være vurdert, som lønnsinntekter, trygderettigheter, sysselsettingstiltak, studielån, bruk av formue eller reduksjon av utgifter. Det skal også vurderes om man kan forsørges av ektefelle. Størrelsen på sosialhjelpa vurderes individuelt, og det er hver enkelt kommune som fastsetter satser for livsopphold. Personer som er bosatt i utlandet, har ikke rett på sosialhjelp, men alle som oppholder seg lovlig i Norge, har denne rettigheten (www.nav.no).

Antall sosialhjelpsmottakere har variert betydelig de siste 25 årene (figur 4.5). Som mange andre stønader er også denne stønaden konjunkturavhengig. Fra 1986 økte antallet kraftig fra 105 000 mottakere til en topp på 165 000 mottakere i 1993. Etter

dette har antallet gått like kraftig ned, og i 2007–2008 var det nesten like lavt som i 1986 (ca. 109 000 mottakere). I forbindelse med finanskrisa var det igjen en økning til cirka 118 000 mottakere i 2009. Den største gruppen sosialhjelpsmottakere er enslige menn, og nesten halvparten av disse er mellom 25 og 44 år. I underkant av 30 prosent av mottakerne har innvandrerbakgrunn (www.ssb.no/soshjelpk/tab-2010-06-29-08.html, lest 27.1.2011).

Figur 4.5 Antall sosialhjelpsmottakere i perioden fra 1986 til 2009.



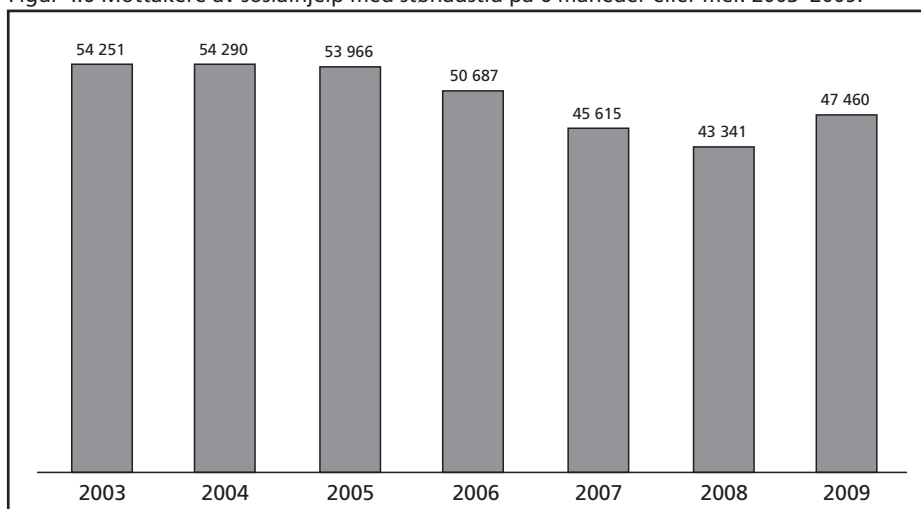
Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for levekårsstatistikk og Statistikkbanken²⁰ (2011)

Sosialhjelpa skal ikke være en permanent ordning. Stønadene skal være midlertidige, og sammen med sosiale tjenester og rådgivning skal de bidra til å gjøre den enkelte person økonomisk selvhjulpne. Denne intensjonen er imidlertid ikke realisert for alle mottakere. I 2009 hadde drøyt 47 000 av sosialhjelpsmottakerne mottatt stønad i seks måneder eller mer (figur 4.6). Av de drøyt 700 000 som mottar offentlig inntektssikring i yrkesaktiv alder i 2009, utgjør langtidsmottakere av sosialhjelp dermed en liten gruppe.

Dahl og medforfattere (2006:12) fant at av dem som var langtidsstønadsmottakere i 2004, hadde 13 prosent mottatt sosialhjelp i 61–84 måneder, 29 prosent i 37–60 måneder og 48 prosent i 13–36 måneder. Selv om gruppen langtidsmottakere ikke er stor, viser disse tallene at dette er en gruppe med særlige utfordringer når det gjelder potensialet for arbeidsmarkedstilknytning.

²⁰<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>, lest 16.2.2011

Figur 4.6 Mottakere av sosialhjelp med stønadstid på 6 måneder eller mer. 2003–2009.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for leveårsstatistikk 2011²¹

Sosialhjelpsmottakeres særlige utfordring ble også illustrert i funksjonsevnestudien av langtidsmottakere (van der Wel mfl. 2006). Studien viste en tydelig tendens til opphopning av barrierer mot arbeidslivet blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Halvparten av prosjektets utvalg har vesentlige hindringer mot å komme i jobb (to til tre problemer)²², og nær en tredel har et høyt antall barrierer mot arbeidslivet (fire eller flere) (van der Wel mfl. 2006:99). Bare halvparten hadde fullført grunnskoleutdanning. Om lag en av fem har mindre enn ett års samlet arbeidserfaring. Helsestatusjonen til langtidsmottakerne var også svært dårlig. En av fem oppgir at de har dårlig generell helse. Det tilsvarende tallet i befolkningen er 1 prosent. Legger man til dem som har nokså dårlig helse, har nesten halvparten svært eller nokså dårlig helse. I befolkningen ellers er det bare 10 prosent som oppgir at de har tilsvarende helsestatus (ibid.:97). Totalt sett har fire av fem enten dårlig fysisk helse, dårlig psykisk helse, rusproblemer eller smerter, og omtrent hver tredje langtidsmottaker har tre av disse fire helseproblemene.

Til tross for disse negative resultatene er det også noen langtidsmottakere som kan være bedre rustet med tanke på (re)aktivisering i arbeidslivet. To av fem har fra ett til fem års arbeidserfaring, og like mange har vært i arbeid i seks år eller mer. Det er 15 prosent som har mer enn 16 års arbeidserfaring (ibid.:20). Det er også en firedel

²¹ <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelp/>, lest 14.2.2011

²² Problemindikatorerne var: kun grunnskole, fysisk helse hindrer arbeid, psykisk helse (HSCL10 > 1,85), lese- og skrivevansker, rusproblemer, kortvarig arbeidserfaring og domfellelse/påtaleunnlatelse (van der Wel mfl. 2006:92).

av langtidsmottakerne som har få problemer på problemindeksen (ibid.:96). Bildet er derfor sammensatt.

Kvalifiseringsprogrammet

For å hindre langtids sosialhjelp og for å bidra til at flere med vesentlig nedsatt arbeids- eller inntektsevne skal komme i jobb, ble kvalifiseringsprogrammet innført i 2007. Deltakere på kvalifiseringsprogrammet har rett til en kvalifiseringsstønad som tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Deltakelse i kvalifiseringsprogram kan gis for inntil ett år. Etter en ny vurdering kan deltakelsen forlenges med ett år eller mer.

I en gjennomgang av kvalifiseringsprogrammet viser Ohrem Naper (2010) at 12 300 personer hadde deltatt på programmet fra starten og fram til 2009. Som i sosial-hjelpa er de fleste deltakerne i programmet menn (57 prosent), men deltakerne er yngre enn sosialhjelpsmottakerne – 25 prosent er under 25 år. 40 prosent av deltakerne har innvandrerbakgrunn, de fleste er fra Somalia. Ohrem Napers artikkel bekrefter at deltakerne står langt fra arbeidslivet. 40 prosent har aldri vært i arbeid, og mange av dem som har vært i arbeid, har kun kortvarig erfaring, eller erfaringen er langt tilbake i tid (ibid.:17). Over halvparten av deltakerne har tidligere deltatt i arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller i Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere.

I og med at en så stor andel av deltakerne ved inngangen til programmet står såpass langt fra arbeidsmarkedet, vil det være interessant å se i hvilken grad programmet vil lykkes med en varig arbeidsinkludering. I en evaluering av tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere som kom før kvalifiseringsprogrammet, konkluderes det med at 38 prosent av de knapt 13 000 personene som ble skrevet inn i tiltakssatsingen i 2006, kom i jobb innen utgangen av året. Av disse var imidlertid 56 prosent uten jobb igjen innen to år, noe som tyder på at mange av dem som fikk jobb, fremdeles hadde en ustabil tilknytning til arbeidslivet (Schafft mfl. 2010). En første evaluering av kvalifiseringsprogrammet vil foreligge i 2013.

Er de utmeldte egentlig utmeldt?

I dette notatet er gruppen utmeldte avgrenset til å omfatte personer som mottar en varig stønad. Disse mottakerne betegnes som utmeldte fordi de kan være permanent utenfor arbeidsmarkedet. Gjennomgangen her har vist at dette synes riktig for flertallet av uføretrygdede og langtids sosialhjelpsmottakere, men det er også grunn til å modifisere antallet. For det første viser NAVs tall at 65 000 av dem som mottar uførepensjon (tidsbegrenset eller varig), samtidig har et arbeidstakerforhold. Ytterligere 32 000 uføretrygdede oppgir at de ønsker å komme i arbeid. I tillegg til dette er det all grunn

til å tro at det er et reaktiviseringspotensial også for flere av uføretrygdmottakerne. Det er imidlertid svært vanskelig å gi et godt anslag på dette ut fra tilgjengelige analyser.

Langtids sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe, men en stor andel av dem har helsemessige og/eller sosiale problemer som tyder på at de står langt fra arbeidsmarkedet. Samtidig viser funksjonsevnestudien til van der Wel og kollegaer at 25 prosent av langtidsmottakerne kun har få problemer på den problemindeksen som er konstruert i studien, og de fleste mottakerne har relativt mange års yrkeserfaring. Deres studie omfatter personer som var registrert som langtidsklienter per januar 2005, og det er ikke gitt at langtidsklientene i 2009 har den samme bakgrunnen og gruppesammensetningen som disse. Likevel er det rimelig å anta at en viss andel av også 2009-mottakerne har et arbeidskraftpotensial. Et anslag på 20 prosent av dem kan være rimelig, tatt i betraktning at 25 prosent ikke har noen eller kun ett av de sju problemene som inngikk i indeksen. Studien til Dahl og medforfattere (2006) bekrefter at en del langtidsmottakere kommer seg forholdsvis raskt ut av sosialhjelpa. 11 prosent av langtidsmottakerne i 2004 (7146 personer) mottok sosialhjelp i mindre enn ett år. En tredje studie (Lien og Sivertstøl 2006:4) viser at nesten tre av fem langtidsmottakere kom seg ut av langtidsmottak i 2000.

Summeres antall mottakere av varig eller tidsbegrenset uførestønad og mottakere av langtids sosialhjelp, er det cirka 400 000 personer som tilhører gruppen utmeldte i 2010. Tar man ut uføretrygdede med et arbeidstakerforhold blant de utmeldte som allerede er registrert som sysselsatte, reduseres de utmeldte til cirka 335 000.

Når det gjelder de 32 000 som oppgir at de ønsker en jobb, kan de være kandidater til gruppen påmeldte. Vi kan imidlertid ikke ta for gitt at de som oppgir at de ønsker å jobbe, faktisk vil komme i jobb. Enten kan de ha så store helseproblemer at arbeid er urealistisk, eller de kan av ulike årsaker ha oppfattet det som korrekt å oppgi at de ønsker jobb selv om dette ikke er tilfelle. For ikke å overdrive vil vi derfor anslå at 15 000 av disse personene bør regnes med blant de påmeldte. Trekker vi også disse ut av gruppen utmeldte, har denne gruppen blitt redusert til 320 000. Hvor mange av langtidsmottakerne det er realistisk å trekke ut av opptellingen, kan diskuteres, men gitt den informasjonen som er tilgjengelig om særtrekk ved denne gruppen, og tidligere studier av hvor mange som kommer ut av langtidsmottak, er et forsiktig anslag at det kan være realistisk å trekke ut 20–30 prosent av disse, og dermed reduseres utmeldtegruppen til cirka 300 000 personer. Som sagt kan det fremdeles være et reaktiviseringspotensial her.

I forrige kapittel problematiserte vi det å karakterisere alle sykemeldte som innmeldte fordi de per definisjon har et arbeidsforhold. En liten andel av dem som er sykemeldte, vil gå hele sykepengeperioden ut, og en god del av disse igjen vil sannsynligvis ikke komme tilbake i arbeid. Vi anslo dette tallet til cirka 30 000 personer i 2009. Tar vi utgangspunkt i dette pessimistiske anslaget, vil gruppen utmeldte øke til 330 000 personer i 2010.

Denne regneoperasjonen viser at ut fra de analyser som er gjort, og tilgjengelige data må man regne med at minst 330 000 personer står helt utenfor arbeidsmarkedet, og at det skal betydelige sosialpolitiske eller arbeidsmarkedsmessige tiltak til for å reintegrere disse personene i arbeidsmarkedet. Når vi i neste kapittel ser nærmere på dem som vi har karakterisert som påmeldte til arbeidsmarkedet, vil vi se at noen av disse nok bør betraktes som utmeldte, og at antallet utmeldte dermed øker.

Kapittel 5 De påmeldte

Den siste gruppen vi skal se på, er de vi har valgt å kalle påmeldte. I denne gruppen finner vi personer som for tiden står utenfor arbeidslivet, men som mottar en stønad med sikte på å komme tilbake dit, eller som selv ønsker seg tilbake i arbeid. Dette vil gjelde personer som mottar en helserelatert ytelse der intensjonen er å gjennomføre tiltak som avklarer om personen kan reetableres i arbeidslivet. Arbeidsavklaringspengene (tidligere attføringsytelse, rehabiliteringsytelse og tidsavgrenset uførestønad) er en slik ytelse. Personer som mottar dagpenger, er en annen gruppe. De har meldt seg på arbeidsmarkedet og mottar en ytelse fordi de har mistet jobben de hadde (eventuelt fordi de ikke har kommet inn i arbeidsmarkedet), og de har et uttrykt ønske om å komme i jobb. I tillegg vil de fleste sosialhjelpsmottakere kun motta sosialhjelp i en kort periode og komme over i arbeid. I det følgende skal vi se på utviklingen i disse ytelsene og på hva som karakteriserer mottakerne.

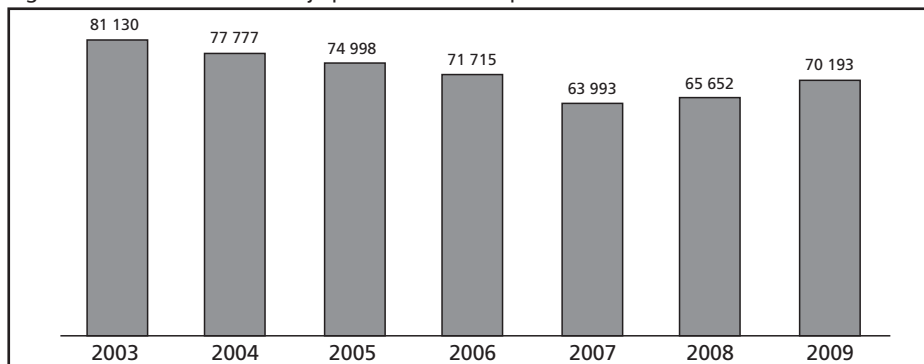
Korttids sosialhjelpsmottakere

De fleste som mottar sosialhjelp, gjør dette kun i en kort periode, slik intensjonen i ordningen er. I 2009 mottok 60 prosent av sosialhjelpsmottakerne stønad i mindre enn seks måneder (figur 5.1, neste side). Utviklingen i korttidsmottak følger utviklingen i det generelle sosialhjelpsmottaket, med nedgang fram til 2007 og deretter en oppgang i forbindelse med finanskrisa. Nettopp det at sosialhjelpsmottaket øker i forbindelse med økonomiske nedgangskonjunkturer, kan bety at det er vanskeligere å komme ut av sosialhjelpa – det er ingen jobber å gå til. På den annen side viser konjunkturfølsomheten at en del av mottakerne tross alt kommer fra arbeidsmarkedet, og at det sannsynligvis er lettere for disse å komme tilbake i jobb når økonomien bedrer seg. En indikasjon på at det siste er tilfelle, kan være at mens sosialhjelpsmottaket og stønadstiden økte fra 2008 til 2009, gikk gjennomsnittlig stønad per måned ned. Dette kan bety at det også er noen flere som kombinerer arbeid og sosialhjelp.

Vi har ikke tall på utviklingen i antallet som kombinerer arbeid og sosialhjelp. I 2009 var det 13 prosent av sosialhjelpsmottakerne som hadde et arbeidsforhold i løpet av året. Ytterligere 6 prosent deltok i et arbeidsmarkedstiltak, 6 prosent var deltakere i kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet, og 5 prosent var under

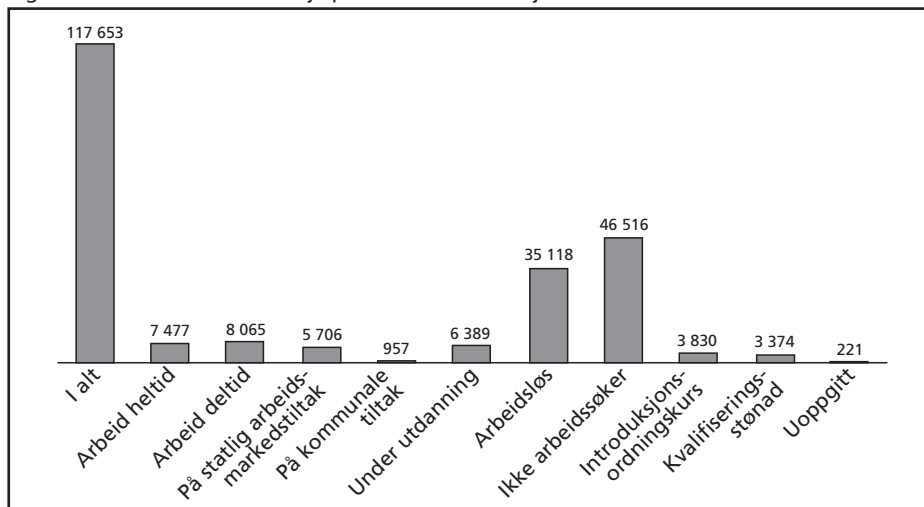
utdanning. Legger vi til de 30 prosentene som var registrert arbeidsledige (og dermed arbeidsøkere), har totalt seks av ti sosialhjelpsmottakere enten allerede en relasjon til arbeidslivet, eller de er inne i utdanning eller et tiltak som skal hjelpe dem å komme i arbeid (figur 5.2). Sosialhjelpa er dermed heller ikke hovedinntektskilden for mange av sosialhjelpsmottakerne. I 2009 hadde under halvparten av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som hovedinntektskilde (figur 5.3).

Figur 5.1 Mottakere av sosialhjelp med stønadstid på mindre enn 6 måneder. 2003–2009.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for leveårsstatistikk 2011²³

Figur 5.2 Mottakere av sosialhjelp etter arbeidssituasjon i 2009.

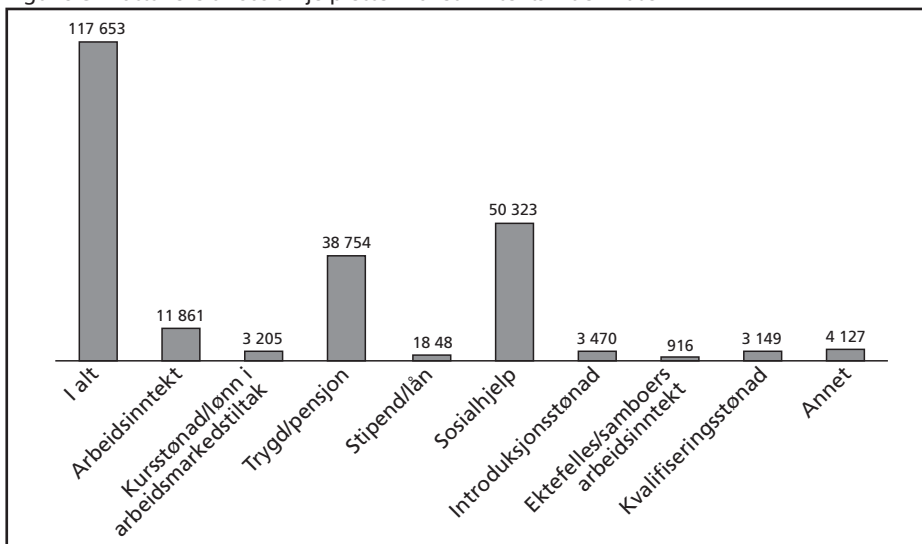


Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for leveårsstatistikk 2011²⁴

²³ <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelp/>, lest 14.2.2011

²⁴ <http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelp/>, lest 14.2.2011

Figur 5.3 Mottakere av sosialhjelp etter hovedinntektskilde i 2009.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, seksjon for leveårsstatistikk 2011²⁵

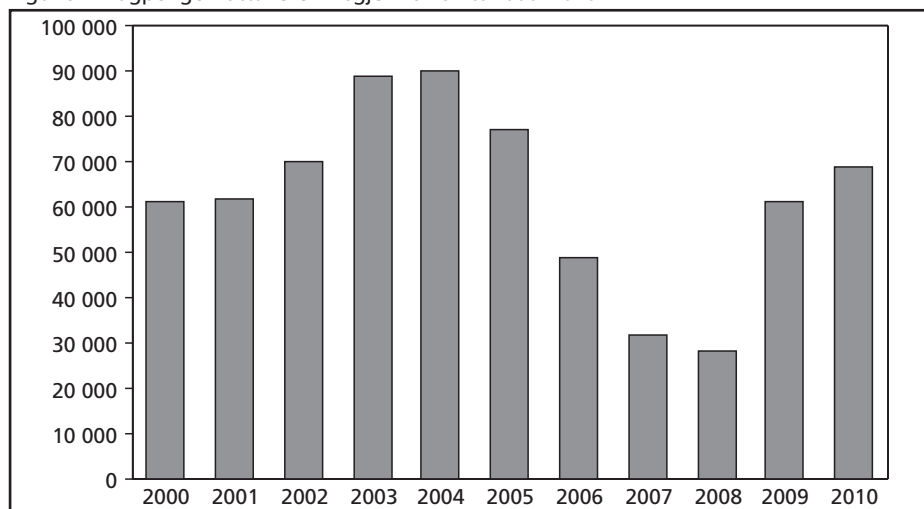
Dagpengemottakere

Dagpengemottakere er en annen gruppe som per definisjon og formelt på grunn av ordningens utforming må sies å være påmeldt arbeidsmarkedet. Personer som har fått arbeidstiden sin redusert med minst 50 prosent, og som har fått utbetalt arbeidsinntekt som arbeidstaker eller frilanser på minst 113 462 kroner (1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp) i siste avsluttede kalenderår, eller minst 226 923 kroner (3 ganger folketrygdens grunnbeløp) i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene, har rett på dagpenger. For å få dagpenger må man være reell arbeidssøker, man må være arbeidsfør, man må være tilgjengelig og raskt kunne ta stilling til tilbud om arbeid eller tiltak og kunne tiltre på kort varsel, som hovedregel hvor som helst i Norge. Som hovedregel må man også være villig til å jobbe full tid, og man må selv aktivt søke arbeid. I tillegg må man være registrert hos NAV og sende meldekort hver 14. dag (www.nav.no).

Årsgjennomsnittet for dagpengemottak var 68 999 mottakere i 2010 (figur 5.4, neste side). Dette var mer enn en dobling fra 2008 og gjenspeiler utviklingen på arbeidsmarkedet i forbindelse med ettervirkningen av finanskrisa.

²⁵<http://www.ssb.no/emner/03/04/soshjelp/>, lest 14.2.2011

Figur 5.4 Dagpengemottakere. Årsgjennomsnitt 2000–2010.



Kilde: NAV 2011²⁶

Statistikk fra NAV²⁷ viser at det er langt flere kvinner enn menn som er arbeidsledige i 2009; menn utgjør 63 prosent av de ledige. 47 prosent av de ledige er mellom 25 og 49 år, mens 4 prosent er under 20 år. For de fleste er arbeidsledigheten relativt kortvarig. Om lag en tredel er i jobb innen fire uker, mens like mange kommer i jobb i løpet av mellom 4 og 12 uker. Ytterligere 20 prosent bruker mellom 13 og 25 uker på å få arbeid, mens de resterende 20 prosentene bruker mer enn 40 uker. Det er om lag 6 prosent som bruker mer enn ett år på å finne arbeid. Tall for 2010 viser at 13 prosent av de ledige har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, 28 prosent har fullført grunnkurs eller VK1, 28 prosent har fullført videregående, mens 25 prosent har fullført høyere utdanning. De resterende 9 prosentene har ukjent utdanning.

Grambo og Bråthen (2010) har analysert en pilotstudie som undersøkte hva de som har vært registrert som arbeidssøkere, gjør etter at de slutter å registrere seg hos NAV. De finner at 70 prosent av dem har kommet i arbeid eller utdanning. I en oppfølging av denne studien finner Grambo og Myklebø at andelen er 73 prosent (Grambo og Myklebø 2010). Sannsynligheten for å komme i jobb er høyere for menn enn for kvinner, og den øker med økende utdanningsnivå, og den er høyere for personer som er født i Norge, enn for innvandrere (ibid.).

²⁶ <http://www.nav.no/234827.cms>, lest 14.2.2011

²⁷ Informasjon fra diverse tabeller hentet fra nettsiden: www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Registrerte+arbeidsledige. I skrivende stund er kun årsstatistikken for 2009 tilgjengelig.

Mottakere av rehabiliterings-, attførings- eller arbeidsavklaringspenger

Attføringspenger, rehabiliteringspenger og arbeidsavklaringspenger

Ordningen med attføringspenger er like gammel som uførepensjonen (1961). Sammen skulle disse to ordningene bidra til inntektssikring for personer som på grunn av langvarig helsesvikt ikke kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Uførepensjon skulle først tilstås etter at attføring eller rehabilitering var forsøkt. Attføringen (også kalt yrkesrettet attføring) kunne innvilges for personer mellom 16 og 67 år som oppholdt seg i Norge, og som på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller som hadde fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Dersom det ikke var mulig å skaffe seg arbeid uten attføring, skulle søkeren, sammen med NAV, utarbeide en handlingsplan bestående av tiltak som var hensiktsmessige og nødvendige for at den attførte skulle bli i stand til å skaffe seg høvelig arbeid. Det var ikke fast grense for hvor lenge attføringspengene kunne utbetales, attføringsperioden var avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet og den attførtes situasjon (www.nav.no).

Som alternativ til attføringspenger kunne man motta rehabiliteringspenger. Rehabiliteringspengene ble gitt til livsopphold når arbeid ikke kunne utføres på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen var en korttidsytelse som ble gitt i den perioden vedkommende var under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Rehabiliteringspenger kunne enten gis etter at retten til sykepenger var oppbrukt, eller etter at søkeren hadde vært arbeidsufør i sammenhengende 52 uker uten å ha hatt rett til sykepenger. Som hovedregel ble ikke rehabiliteringspenger gitt mer enn i 52 uker, men stønadsperioden kunne i særskilte tilfeller forlenges i ytterligere 52 uker (www.nav.no).

Første mars 2010 ble den nye trygdeordningen *arbeidsavklaringspenger* innført. Denne ordningen erstatter attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uføre-stønad. På samme måte som for disse tre ordningene skal arbeidsavklaringspengene sikre inntekt i perioder man på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av tidligere inntektsgrunnlag. Som hovedregel kan man ikke få arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år (www.nav.no).

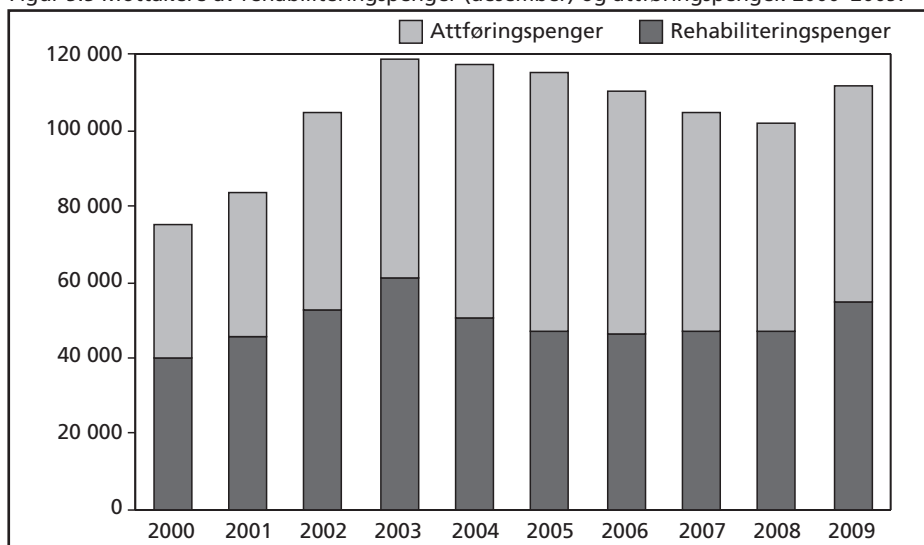
Siden arbeidsavklaringspengene er en helt ny stønad, foreligger det ikke statistikk over mottakere av denne ytelsen. I det følgende vil vi derfor beskrive utviklingen i mot-

tak av rehabiliterings- og attføringspenger i perioden 2003–2009, før vi kommenterer den kunnskapen som per i dag er tilgjengelig om arbeidsavklaringspengene.

Mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger

I løpet av 2000-tallet har det vært stor variasjon i antall mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger. I 2000 var det 75 130 personer som mottok en av de to stønadene, deretter steg mottaket til 118 977 personer i 2003. Etter en jevn nedgang fram til 2008 steg antallet igjen til drøyt 112 000 personer i 2009. Utviklingen i denne trygdeordningen følger altså den økonomiske konjunkturen på samme måte som de andre stønadene. I tillegg har økningen sammenheng med innskjerping av kravet om at attføring skal forsøkes før uføretrygd innvilges (Reiersen og Årethun 2007:16).

Figur 5.5 Mottakere av rehabiliteringspenger (desember) og attføringspenger. 2000–2009.



Kilde: NAV 2011²⁸

Det har også vært en økning i antall personer som kommer tilbake i jobb etter endt attføring/rehabilitering. I perioden fra 2002 til 2006 var det nesten en fordobling i antall personer som fikk jobb etter endt attføring, en økning fra cirka 11 000 til 20 000. Andelen yrkeshemmede som fikk jobb etter at de sluttet å melde seg hos NAV, var 45 prosent i 2006 (Reiersen og Årethun 2007:16). En annen studie viser at i løpet av tre år har vel 50 prosent av dem som avsluttet attføring, hatt en overgang til arbeid (Furuberg og Kristoffersen 2007:33).

²⁸ <http://www.nav.no/234827.cms>, lest 14.2.2011

Mottakere av arbeidsavklaringspenger

Siden ordningen med arbeidsavklaringspenger er helt ny (fra 1.3.2010), finnes det begrenset informasjon om denne gruppen stønadsmottakere. I desember 2010 var det totalt 174 275 personer som mottok arbeidsavklaringspenger, en økning fra 169 411 personer i juli 2010. Det er flere kvinner enn menn som mottar denne ytelsen (59 versus 41 prosent), og de fleste som mottar ytelsen, er mellom 30 og 59 år (78 prosent) (www.nav.no).

Er de påmeldte egentlig påmeldt?

Som gjennomgangen over har vist, er det ikke gitt at alle de vi har valgt å karakterisere som påmeldte, faktisk vil returnere til arbeidslivet. Noen går rett fra en midlertidig stønad til arbeid, noen går over fra en midlertidig stønad til en annen, noen går fra en midlertidig stønad til en varig, mens noen går ut av stønadssystemet og over på privat forsørgelse. Dette gjelder for eksempel en del kvinner som går fra stønad til hjemmearbeid.

Hvis vi summerer tallene på korttids sosialhjelpsmottakere, dagpengemottakere og personer som mottar arbeidsavklaringspenger, utgjør denne gruppen i underkant av 260 000 personer.²⁹ Tidligere i notatet har vi vist at en del av de personene som i utgangspunktet ble karakterisert som utmeldt av arbeidsmarkedet, i realiteten bør anses som påmeldt. Dette gjaldt cirka 15 000 langtids sosialhjelpsmottakere som kommer over på arbeid, og knapt halvparten av de 32 000 uføretrygdede som sier at de ønsker en jobb. Legges disse til i gruppen påmeldte, øker denne til om lag 290 000.

På den annen side har vi referert til analyser som viser at langt fra alle på midlertidige stønader kommer i jobb. Vi har anslått at 50 prosent av dem som mottar rehabiliterings- eller attføringsytelser (nå arbeidsavklaringspenger), ikke lykkes med dette og dermed må trekkes ut av gruppen påmeldte. Disse utgjør om lag 60 000 personer. I tillegg vil ikke alle arbeidsledige komme i jobb, så vi må trekke ut ytterligere 14 000 personer. Dermed gjenstår en gruppe på om lag 216 000 personer som vi mener det er realistisk å betrakte som påmeldt arbeidsmarkedet.

²⁹ Siden det ikke foreligger sosialhjelpstall for 2010, er det 2009-tallene som er benyttet i dette regnestykket. Videre har vi kalkulert tall for dem som kommer fra attføring og rehabiliteringsytelser og over i arbeidsavklaringspengene. Dette siden de som mottok tidsavgrenset uførestønad, allerede er beregnet inn i den gruppen vi har karakterisert som utmeldt av arbeidsmarkedet. Vi har tatt hensyn til den forholdsmessige fordelingen av de 162 056 personene som mottok en av de tre ytelsene i 2009. Tidsbegrenset uføre utgjorde 30,7 %, personer på attføringspenger 35,3 % og personer som mottok rehabiliteringspenger, 33,9 %. Det er 12 219 flere personer på arbeidsavklaringspenger i 2010 enn det var personer på de tre ytelsene samlet i 2009. Disse personene er skjevdelt på de tre gruppene etter forholdet mellom gruppene i 2009.

Kapittel 6 Innmeldte, utmeldte eller påmeldte?

Gjennomgangen av de innmeldte, påmeldte og utmeldte som er foretatt foran, gir grunnlag for et noe annet bilde av situasjonen og utviklingen på det norske arbeidsmarkedet enn den tradisjonelle grove summeringen av et antatt samlet utenforskap på over 700 000 personer.

For det første: Vi justerer ned antall sysselsatte eller innmeldte med dem som midlertidig går på sykepenger, men som har høy sannsynlighet for å gå over på en varig stønadsordning, eller på godt norsk: Alle som har jobb, fratrukket sykemeldte som ikke kan forventes å komme i jobb igjen. Likevel er gruppen innmeldte på et svært høyt nivå og utgjør nesten 2,5 millioner personer. Norge har hatt en ekstraordinært høy vekst i innmeldte det siste tiåret.

For det andre: En svært interessant gruppe er dem vi betegner som påmeldte, og som vi beregner til 216 000 personer i vår analyse. Disse er regnet som påmeldte fordi de enten formelt er påmeldt som arbeidsledige, eller fordi de er stønadsmottakere som kombinerer arbeid og stønad eller representerer den betydelige gruppen av stønadsmottakere som kommer tilbake på jobb etter en periode med sosialhjelp, attføring, rehabilitering eller sykepenger som livsoppholdsytelse. Dette er en gruppe det dermed er feilaktig å betrakte som utmeldt av arbeidsmarkedet. Mange registrerte ledige kommer i jobb. For resten av denne gruppen, andre stønadsmottakere som er i jobb eller kommer i jobb, er hovedpoenget at de så å si representerer den velferdspolitiske suksesshistorien: De kombinerer arbeid og trygd, eller de kommer tilbake til arbeidsmarkedet.

For det tredje: Det er et reelt utenforskap i det norske arbeidsmarkedet. Vi har beregnet at det er 410 000 personer som kan betegnes som utmeldte. Disse er vurdert som utmeldte fordi de mottar stønad og ikke kombinerer dette med arbeid, eller fordi de har svært liten sannsynlighet for å reintegreres på arbeidsmarkedet. 410 000 er selvsagt en betydelig gruppe av personer i arbeidsfør alder og representerer en stor utfordring for den norske velferdspolitikken.

Det er imidlertid viktig å understreke at mange i denne gruppen er over 55 år. Tar vi utgangspunkt bare i de varig uføre, utgjør aldersgruppe 55+ over 65 prosent av disse. Dette er personer som har kort tid igjen til det er mulig å gå over på alderspensjon. En særlig politisk utfordring er derfor først og fremst de vel 100 000 som går på ulike midlertidige stønadsordninger, og som i dag ser ut til å ha svært liten sannsynlighet

for å tre inn på arbeidsmarkedet. Blant disse er det også en del yngre, som selv om de utgjør en liten gruppe, likevel er velferdspolitikken kanskje største praktiske og politiske utfordring. Dette er en gruppe som ofte har det de selv opplever som svekket helse, og mange har kombinasjonsproblemer, de tyngste gruppene i form av rus og psykiatri. Det er derfor vanskelig å etablere tiltak som klart øker sannsynligheten for inntreden på arbeidsmarkedet.

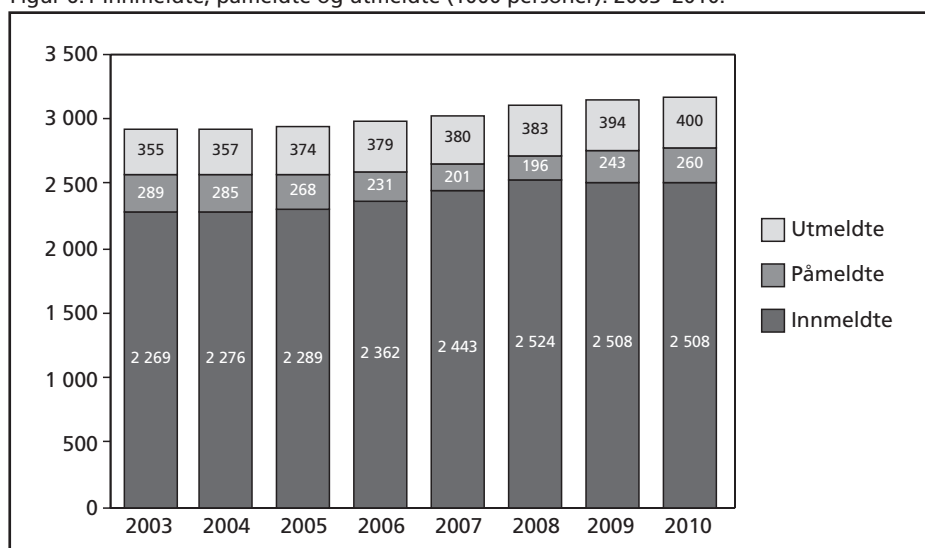
I tabell 6.1 gis det en oversikt over de beregninger som er gjort av innmeldte, påmeldte og utmeldte.

Tabell 6.1 Beregning av stønadsmottakere som inngår i innmeldt-, utmeldt- og påmeldtgruppene etter at det er tatt hensyn til antatt sysselsettingspotensial i de ulike stønadsgruppene. Tall for 2010.

Innmeldte	
Sysselsatte	2 508 000
Foreløpig tall for innmeldte	2 508 000
Sykemeldte som antas ikke å komme tilbake i jobb	-30 000
Korrigert tall for gruppen innmeldte	2 478 000
Utmeldte	
Alle som mottok varig uførestønad	299 568
Mottakere av tidsbegrenset uførestønad	53 636
Langtids sosialhjelpsmottakere	47 460
Foreløpig tall for utmeldte	400 664
Uføretrygdede med et arbeidstakerforhold (statistisk registrert som sysselsatte)	-65 000
50 % av de uføretrygdede som sier de ønsker et arbeidstakerforhold, men som vi ikke kan forvente vil komme i arbeid	-15 000
Langtidsmottakere av sosialhjelp som kan forventes å komme over i arbeid	-15 000
Sykemeldte som antas å ikke komme tilbake i jobb	30 000
Mottakere av attføringsstønad som antas ikke å komme i jobb (50 %)	30 726
Mottakere av rehabiliteringsstønad som antas ikke å komme i jobb (50 %)	29 588
Mottakere av dagpenger som antas ikke å komme i jobb (20 %)	13 800
Korrigert tall for gruppen utmeldte	409 777
Påmeldte	
Korttids sosialhjelpsmottakere	70 193
Mottakere av attføringsstønad	61 451
Mottakere av rehabiliteringsstønad	59 175
Mottakere av dagpenger	68 999
Foreløpige tall for påmeldte	259 818
Langtidsmottakere av sosialhjelp som forventes å komme i jobb	15 000
50 % av de uføretrygdede som sier de ønsker jobb, og som dermed kan betraktes som påmeldte	15 000
Mottakere av attføringsstønad som antas ikke å komme i jobb (50 %)	-30 726
Mottakere av rehabiliteringsstønad som antas ikke å komme i jobb (50 %)	-29 588
Mottakere av dagpenger som antas ikke å komme i jobb (20 %)	-13 800
Korrigert tall for gruppen påmeldte	215 705

I tillegg til selve beregningen av hvor mange det er i de ulike gruppene i dag, er det interessant å stille seg spørsmål om disse gruppene har økt de senere årene. Vi har ikke foretatt den detaljerte justeringen av de ulike gruppene for alle årene. For likevel å få et bilde av utviklingen i de tre gruppene har vi delt befolkningen inn i de samme gruppene fra 2003 til 2010 (figur 6.1). Denne beregningen er for enkelthets skyld basert på bruttotallene, eller det vi i tabell 6.1 har kalt foreløpige tall. Dermed får vi litt for få utmeldte og noen flere påmeldte enn ved en full justering. Poenget her er imidlertid å se på endring over tid slik at denne finjusteringen ikke er så viktig i og med at det ikke er betydelige variasjoner fra år til år i disse justeringene. Denne oversikten viser at det ikke har vært noen dramatisk forskyvning i balansen mellom dem som kan sies å stå helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet, og dem som er innenfor. Gruppene av utmeldte og påmeldte har faktisk blitt redusert med 7000 personer fram til 2009, mens det har vært en klar økning fra 2009 til 2010 blant annet på grunn av en økning i antall dagpengemottakere. Igjen er den mest slående utviklingen at det er gruppen av innmeldte som har vokst sterkt i perioden (med 239 000 personer), i tråd med utviklingen på arbeidsmarkedet.

Figur 6.1 Innmeldte, påmeldte og utmeldte (1000 personer). 2003–2010.³⁰



Kilde: NAV og Statistisk sentralbyrå, seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk 2010³¹

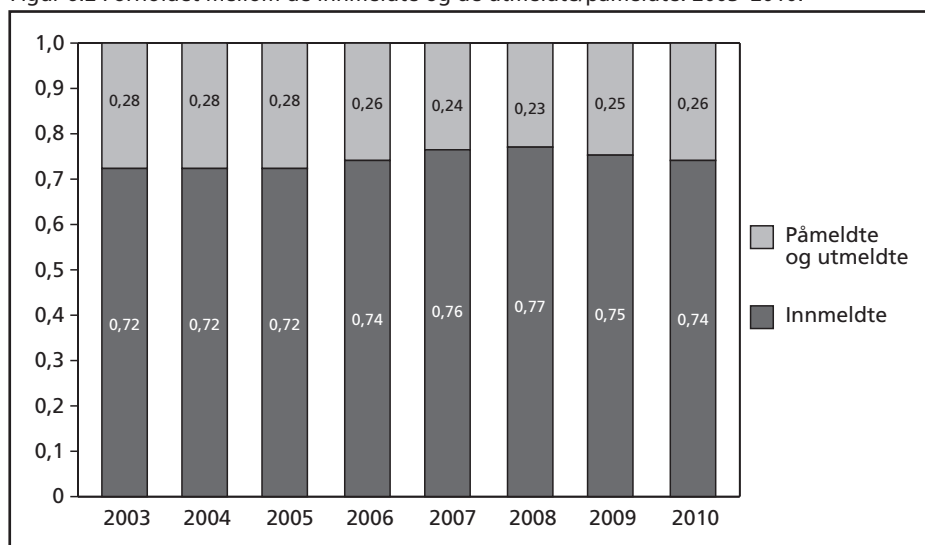
³⁰ Siden vi ikke har foretatt korrigeringer mellom gruppene for alle år i perioden, viser denne figur 6.1 fordelingen slik den er i utgangspunktet, det vil si før man har tatt hensyn til at en del personer «feilplaseres» i den opprinnelige inndelingen. I tillegg inneholder 2010-søylen 2009-tall for sosialklienter.

³¹ Tallet for sysselsatte/innmeldte er basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Det bør også understrekes at disse utviklingstrekkene må ses i forhold til endringer i befolkningens alderssammensetning. Sannsynligheten for å bli ufør øker sterkt med alder. Som vist er det faktisk en nedgang i andelen uføre i alle aldersgrupper bortsett fra blant de aller yngste.

En annen indikator på utviklingen er å se summen av påmeldte og utmeldte i forhold til totalantallet i og utenfor arbeidsmarkedet. Dette kan ses på som et mål på en forsørgerbyrde. Som figur 6.2 under viser, er det relative forholdet mellom disse gruppene stabilt de senere årene.

Figur 6.2 Forholdet mellom de innmeldte og de utmeldte/påmeldte. 2003–2010.



Kilde: NAV og Statistisk sentralbyrå, seksjon for arbeidsmarkedstatistikk 2010³²

³² Tallet for sysselsatte/innmeldte er basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Kapittel 7 Innenfor og utenfor – velferdspolitiske utfordringer

Norge har hatt en svært høy vekst i sysselsetting de siste 15–20 årene og har internasjonalt sett et høyt sysselsettningsnivå. Sammenlignet med andre OECD-land ligger Norge helt i toppen når det gjelder sysselsetting, noe som blant annet henger sammen med relativt sett høy sysselsetting blant kvinner, eldre og innvandrere. Denne gjennomgangen viser også at en betydelig del av dem som er midlertidig utenfor arbeidsmarkedet, og som mottar en offentlig stønad, kommer helt eller delvis tilbake til arbeidsmarkedet. En del av velferdspolitikkenes tiltak virker. Dermed er det permanente utenforskapet kanskje mindre enn mange kan få inntrykk av ut fra den aktuelle politiske debatten. Det siste tiåret har det heller ikke vært en betydelig vekst i antall personer som i arbeidsdyktig alder lever på offentlig stønad.

Den norske velferdsstaten står likevel overfor store utfordringer knyttet til utviklingen av utenforskapet framover og noen grunnleggende politiske valg med hensyn til hvordan disse utfordringene skal løses.

Hvordan mobilisere en reservearbeidskraft?

Hvis Norge økte sin sysselsettingsrate til den høyeste man fant internasjonalt i 2008, vil det anslagsvis bety 190 000 flere i arbeid. Det viser i seg selv at det kanskje ikke er så mye å hente uten en betydelig arbeidskraftsimport for eksempel til helse- og omsorgssektoren.

Går man i mer detalj inn på de beregningene som er gjort her, får man samme inntrykk av et ganske begrenset arbeidskraftspotensial. Dels er mange av de uføre på rask vei mot alderspensjon, og det store flertallet ønsker ikke å komme tilbake i arbeid. I tillegg til de vel 200 000 som har høy sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid, finnes det en gruppe personer på grovt sagt 100 000 personer som mottar for eksempel langvarig sosialhjelp, rehabiliteringspenger eller arbeidsavklaringspenger. På grunnlag av studier der disse gruppene arbeidsmarkedstilknytning er undersøkt, har vi antatt at de har liten sannsynlighet for å komme i jobb igjen. For å lykkes med å flytte en stor del av disse fra utmeldt til påmeldt kreves betydelige tiltak for kompetanseheving,

tilrettelegging av arbeid, lønnstilskudd eller annet. Dette er en sammensatt gruppe med blant annet betydelige helsemessige utfordringer og/eller svært lav kompetanse. Det er med andre ord ingen lett mobiliserbar gruppe.

En lettere mobiliserbar arbeidskraftsreserve kan være å bidra til at flere av dem som i dag jobber deltid, får et økt arbeidstilbud. Og, ikke minst i lys av pensjonsreformen, i tillegg håper man på et større arbeidskraftstilbud fra dem over 62 år og en økende etterspørsel etter disse. I privat sektor vil det være sterke økonomiske insentiver til å stå i arbeid på grunn av endringene i det samlede pensjonssystemet. Hovedutfordringen kan bli å øke arbeidsgivernes etterspørsel etter eldre arbeidstakere, som ofte vil ha et ønske om et mer fleksibelt arbeidsforhold.

Det er grunn til å bekymre seg for utenforskapet

Konklusjonen over – at sysselsettingen i Norge er svært høy, og at det ikke har vært noen markert økning i tilgangen til personer på permanente ytelser – kan skjule en del svært relevante problemer i velferdspolitikken. For det første tyder økningen i tilgangsrater til uførepensjon blant unge på at mange er i ferd med å gå inn i en varig uføresituasjon. Dette er det svært viktig å motvirke.

For det andre er det store variasjoner mellom personer med ulik landbakgrunn når det gjelder trygdemottak, og det er vel kjent at noen innvandrergupper har særlig store utfordringer på arbeidsmarkedet. De framtidige tilgangsratene til permanente trygdeordninger vil påvirkes av innvandringsmønstre og samfunnets evne til å integrere flest mulig innvandrere i arbeidslivet. Dynamikken mellom innmeldte, påmeldte og utmeldte kan dermed endre seg på sikt, avhengig av hva som kjennetegner de nye gruppene av arbeidsinnvandrere, familiegjenforente og flyktninger når det gjelder kompetanse og arbeidserfaring.

Det politiske valget – hva virker?

Det er bred politisk enighet om at høy sysselsetting og så få som mulig på permanent offentlig stønad er ønskelig. I Norge som i andre land blir spørsmålet hvordan man kan oppnå dette – hva virker i integreringspolitikken? Skal myndighetene sette inn tiltak for å styrke tilbudet av arbeidskraft og/eller for å øke etterspørselen av arbeidskraft?

For at flere skal tilby sin arbeidskraft, kan man skille mellom to virkemidler. Det ene virkemidlet er å bedre personenes kompetanse gjennom utdanning, kurs og

opplæring, enten innfor et etablert yrke eller ved å bygge opp en ny og mer tilpasset kompetanse. Dette vil være særlig viktig i et arbeidsmarked med høy grad av omstillinger og mobilitet. En kombinasjon av stønad gjennom arbeidsavklaringspenger og tilrettelagt opplæring er et klassisk eksempel på et slikt virkemiddel. Samtidig vil den enkeltes tilbud av arbeidskraft også påvirkes av forholdet mellom faktisk stønad og den alternative arbeidsinntekten man kan oppnå. En høy stønad kan bli en felle som hindrer inntreden i arbeidsmarkedet. Et typisk eksempel er debatten om hvordan barnetillegget for dem som har mange barn, virker i uførepensjonen ved at faktisk uførepensjon kan bli høyere enn tidligere arbeidsinntekt (som jo ikke inneholder noe barnetillegg).

Det andre virkemidlet er å stimulere etterspørselssiden. Bedrifter og virksomheters etterspørsel etter arbeidskraft er avgjørende. Dersom bedrifter og virksomheter ikke klarer, eller ønsker, å bevare arbeidstakere som står i fare for å falle utenfor, eller ikke ansetter personer fra den gruppen vi har valgt å karakterisere som påmeldt, vil vi ikke få bukt med problemene. Igjen er de politiske virkemidlene ulike. Offentlige myndigheter kan bistå og støtte tilrettelegging hos arbeidsgivere for å gjøre det enklere å ansette utsatte grupper. Her er det viktig å få innspill fra arbeidsgivere om hva slags oppfølging og støtte de trenger for å bli mer aktive partnere i integreringspolitikken. Er for eksempel mer omfattende bruk av lønntilskudd som kompenserer arbeidsgivere for redusert produktivitet hos den enkelte, en vei å gå? I Danmark finner man blant annet en høy grad av såkalte flexjobber (arbeidsplasser med lønntilskudd) som har bidratt til høyere sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse.

En alternativ etterspørselsstrategi er å redusere tenkelige barrierer mot at arbeidsgivere ansetter svake grupper, da først og fremst et for høyt lønnsnivå eller et for sterkt stillingsvern. Tanken er at lavere lønninger og mer midlertidige stillinger vil gjøre det lettere for svake grupper å komme inn.

Den politiske oppgaven er å finne den rette sammensetningen av virkemidler sett i sammenheng med hvem som er utenfor, og hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Det er her sosialpolitikken og arbeidslivet møtes, og dette møtet avgjør hvordan de sosialpolitiske virkemidlene fungerer.

I dette skjæringsfeltet mellom arbeidslivet og sosialpolitikken oppstår det imidlertid en rekke utfordringer: Om Norge klarer å opprettholde høy sysselsetting og relativt høye minstelønninger, vil det være lettere å opprettholde et stønadsnivå som ikke medfører at mottakeren blir å oppfatte som fattig. Dersom stønadsnivået opprettholdes på et forholdsvis sjenerøst nivå, er det desto viktigere å sikre et effektivt virkemiddelapparat som sørger for kompetanseheving og formidling, slik at den enkelte kan komme i arbeid og motta en inntekt som overstiger stønaden.

En annen utfordring er hvor langt man skal gå for å gjøre det lettere for sårbare grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. En politikk for å redusere lønninger og eventuelt svekke ansettelsessikkerhet kan gjøre det lettere å få flere inn på arbeidsmarkedet. Samtidig medfører det dels et press nedover på stønadsnivåer, og dermed reduseres

levkår for mottakere som er helt avhengige av stønad, dels kan lønninger bli så lave at man i praksis må kombinere arbeid og stønad. Dette er et voksende problem både i Tyskland og England hvor arbeidende fattige (working poor) kombinerer lavlønnsarbeid i tjenestesektoren og ulike målrettede offentlige stønader.

En tredje utfordring er at det som er tenkt som særskilte løsninger for svake grupper i arbeidsmarkedet (lave lønner, midlertidige stillinger), ikke blir en inngangsport til det regulære arbeidsmarkedet, men til et mer eller mindre permanent B-arbeidsmarked. De dynamiske virkningene av det som er tenkt som målrettede tiltak for å inkludere spesielle grupper, er det derfor svært viktig å holde styr på.

Større grad av lavlønn og fleksibilitet i arbeidsmarkedet må også ses i sammenheng med det man kan betrakte som en kø av personer utenfor. En del av dem som står utenfor i dag, er forholdsvis nær arbeidslivet, mens andre har lav kompetanse, svekket helse eller andre problemer som gjør at de i praksis ikke når fram til arbeidsmarkedets terskel. Høyden på terskelen er dermed ikke så relevant. Dette er grupper som i stor grad må bli (re-)kvalifisert eller rehabilitert for å ha muligheter på arbeidsmarkedet. Det er dermed helt avgjørende å ha et godt bilde av hvem som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, og hva som kjennetegner denne gruppen.

Hvor hard i klypa – tvang eller frivillighet?

Et selvstendig spørsmål er hvor hard man skal være i klypa overfor dem som står utenfor, og overfor arbeidsgivere som skal (re)integrere eller bevare sårbar arbeidskraft. Hvor langt kommer man ved å redusere ytelsesnivåer i stønadene og/eller skjerpe tilgangskravene? På den ene siden viser studier av insentiveffekter at overgangen til varige ytelser sannsynligvis vil minke for noen dersom ytelsen reduseres. På den andre siden er det en god del personer som i realiteten ikke står overfor et valg om arbeid eller trygd, gitt deres kombinasjon av helseproblemer, mangel på etterspurt kompetanse eller andre problemer, og situasjonen på arbeidsmarkedet. I den svært gode konjunktursituasjonen på store deler av 2000-tallet, med høy sysselsettingsvekst og sterk konsentrasjon om integreringspolitikk, lyktes man i liten grad med å redusere tilgangen til varige trygdeytelser. Mange har vært gjennom omfattende integreringstiltak uten at det har lyktes, nettopp fordi de står langt unna dagens arbeidsliv.

Er løsningen da å legge sterkere press på arbeidsgivere? Skal de tvinges til å sysselsette flere fra de sårbare gruppene, eller skal de stimuleres til dette gjennom støtteordninger og oppfølging fra det offentlige? Norske bedrifter er konkurranseutsatt, og det hjelper neppe å heve en moralsk pekefinger og snakke om bedrifters sosiale ansvar dersom bedriftene skal ansette personer som de ikke anser som fullt ut produktive. Det finnes riktignok eksempler på norske bedrifter som har som uttalt politikk at de skal ansette

personer som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet, men det er sannsynligvis lettere å styrke bedrifters og virksomheters innsats på dette området dersom det er klare stimulanser fra myndighetenes side.

Finner man den rette balansen mellom frivillighet og tvang, både overfor enkeltpersoner og bedrifter, vil man forhåpentligvis klare å redusere antallet utmeldte noe. Men den største gevinsten ligger antakelig i å reaktivisere flere i den gruppen vi har kalt påmeldte. Her er det mange som ønsker og står i kø for å komme inn i arbeid, og å hindre at mange fra denne gruppen glir over i en situasjon som utmeldte, er viktig. Får vi til dette, samtidig som deltidsandelen reduseres, flere innvandrere (særlig innvandrerkvinner) kommer i jobb, og flest mulig eldre handler i tråd med pensjonsreformens intensjoner og utnytter i alle fall deler av sin arbeidsevne også etter fylte 62 år, har vi kommet et stykke på vei mot å møte det arbeidskraftsbehovet vi vet at Norge kommer til å stå overfor i nær framtid.

Litteratur

- Andersen, R. (2007), *Reaktivisering av uførepensjonister – Potensial og hindringer*. Fafo-rapport 2007:10.
- Bjørnstad, R. (2006), «Er det økte sykefraværet tegn på et mer inkluderende eller ekskluderende arbeidsliv?» *Økonomiske analyser* 6/2006. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bowitz, E. (1997), «Disability Benefits, Replacement Ratios and the Labour Market – A Time Series Approach», *Applied Economics*, vol. 29, 7, s. 913 – 923.
- Bratberg, E. og A. Risa (2000), *Insentivvirkninger i helserelaterede stønadsordninger*. Institutt for økonomi. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Brage, S. og I. C. Kann (2006): *Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og legeprogrammet*. Rapport 6/2006. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Bråthen, M. (2010), «Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet» i *Arbeid og Velferd* nr. 1/2010.
- Claussen, B, O. S Dalgård og D. Bruusgård (2009), «Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health?» *Scand J Public Health* April 3, 2009
- Dahl, G. (2005), *Uførepensjonisters bakgrunn*. Notater 2005/16. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Dahl, G., A. Walstad Enes, T. Jørgensen og C. Trewein (2006), *Langtidsmottakere av sosialhjelp*. Rapporter 2006/13. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Dyrstad, J. M. og S. Ose (2002), *Non-linear unemployment effects in sickness absence: Discipline or composition effects?* Working paper 25/2002. Trondheim: Økonomisk institutt, Norsk teknisk naturvitenskapelig universitet.
- Ekspertgrupperapport (2010), *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings og nærværsreform*. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Fevang, E. og K. Røed (2006), *Veien til uføretrygd i Norge*. Frisch Rapport 10/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

- Furuberg, J. og P. Kristoffersen (2007), «Overgang fra rehabilitering og attføring til arbeid» i *Arbeid og velferd* 4/2007
- Grønningsæter, A. B., R. Mandal, B. R. Nuland og H. Haug (2009), *Fra holdninger til levekår: Liv med hiv i Norge i 2009*. Fafo-rapport 2009:13
- Grambo, A. C. og M. Bråthen (2010): «Hva gjør arbeidssøkerne etter NAV?». *Arbeid og velferd* nr. 1/2010. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Grambo, A. C og S. Myklebø (2010). «Tidligere NAV-brukere – hva gjør de nå?». *Arbeid og Velferd* nr. 4/2010. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hammer, T. og C. Hyggen (2006), «Stengte dører? Unge sosialklienters arbeidstilpassning i voksen alder.» I: T. Hammer & E. Øverbye (red.), *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Handal, J. (2010), «Hva skjer med personer som går ut sykepengeperioden på 12 måneder?» i *Arbeid og Velferd* 4/2010
- Hansen, I. L. S. og K. Reegård (2008), *Hvordan bryte igjennom? Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med funksjonsnedsettelse*. Fafo-rapport 2008:41
- Hauge, L. og I. C. Kann (2007), «Hva betyr alders- og kjønns sammensetningen for sykefraværet?». *Arbeid og velferd* nr. 1/2007. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hyggen, C. (2008), «Change and Stability in Work Commitment in Norway: from Adolescence to Adulthood» *Journal of social policy* 1/2008
- Kann, I. C. og S. Brage (2007), *Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis: Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser*. NAV-rapport 3/2007. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Kolstad, A. (2004), *Effekt av aktiv sykmelding, 2002-2003*. Rapport 3/2004. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Kuhnle, S. og L. Solheim (1985), *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. TANO: Oslo
- Lien, S. og Ø. Sivertstøl (2006), *Veier ut av langtidsmottak av sosialhjelp*. Notater 2006/12. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Markussen, S. (2009): *Closing the gates? Evidence from a natural experiment on physicians' sickness certification*. Memorandum 19/2009. Oslo: Stiftelsen Frischsen-teret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Myklebø, S. (2007), «Sykefravær og svangerskap». *Arbeid og velferd* nr. 3/2007. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Naper, S. O. (2010), Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?» i *Arbeid og Velferd* 3/2010.
- NOU (1984:10), *Trygdefinansiering*.
- NOU (2009:10), *Fordelingsutvalget*.
- Nossen, J. P. (2008), «Sykefraværet og konjunktorene – hva vet vi om sammenhengen?». *Arbeid og velferd* nr. 4/2008. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nossen, J. P. og O. Thune (2009), «Utviklingen i sykefraværet de siste 20 år». *Arbeid og Velferd* nr. 3/2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nossen, J. P. (2010a) Hvilken betydning har nedbemanning for sykefravær og andre helsesrelaterte ytelser? *Arbeid og Velferd* nr 1/2010 Oslo: NAV
- Nossen, J. P. (2010b) Hvilken betydning har nedbemanning for sykefravær og andre helsesrelaterte ytelser? *Arbeid og Velferd* nr 4/2010. Oslo: NAV
- NAV (2010). «Arbeidsavklaringspenger». Lokalisert 11.11.10 på URL: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger>
- Ose, S. O. m.fl. (2009): *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. Rapport A11947, SINTEF, Trondheim
- Reiersen, T. og T. Årethun (2007), «Flere yrkeshemmede kommer i jobb» i *Arbeid og Velferd* 1/2007
- Røed, K. og E. Fevang (2006), *Veien til uføretrygd*. Rapport 10/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Røed, K. og E. Fevang (2007), «Organizational change, absenteeism, and welfare dependency». *The Journal of Human Resources* 42 (1): 156-193.
- Sandvik, H. (2005): «Evaluering av fastlegereformen Utviklingen i sykefraværet de siste 20 år». *Arbeid og velferd* Nr. 3/2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- St.meld. nr. 39 (1991-92), *Attføringsmeldinga*
- St.meld. nr. 35 (1994-95), *Velferdsmeldingen*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007), *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.meld. nr. 9 (2008-2009), *Perspektivmeldingen 2009*.
- Schafft, A., T Skardhamar, T. Zhang (2010), *Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. Rapport 1/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

- Sachs, J. (2006), «The Social Welfare State, beyond Ideology», *Scientific American Magazine*, October 16, 2006
- SSB (2010), *Arbeidskraftundersøkelsen. Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede, 2. kvartal 2010*. <http://www.ssb.no/akutu/main.html>
- van der Wel, K., E. Dahl og K. Halvorsen (2009), «Folk vil helst jobbe», Kronikk i *Aftenposten*, 2/12 2009.
- Wergeland, E. og T. Sølvberg (2004), *Fraværsbehov i graviditeten – er dagens bruk av trygdemidler og regelverk den beste?* Rapport. Seksjon for arbeids- og trygdemedisin, Universitetet i Oslo.

Vedlegg

Av hensyn til kompleksiteten i tabeller og figurer i denne rapporten er det ikke tatt hensyn til at en god del personer mottar stønader fra flere ulike ordninger parallelt. Det kommer til en viss grad til syne i figur 5.3 der vi viser hvilke hovedinntektskilder mottakere av sosialhjelp har.

På grunnlag av data fra Statistisk sentralbyrå (FD-trygd) har vi imidlertid gjort en analyse av parallellmottak for fire grupper av stønadsmottakere (mottakere av uføretrygd, dagpenger, attførings- og rehabiliteringspenger og sosialhjelp) i 2007. Tabellen illustrerer at det er forholdsvis vanlig å motta flere ytelser samtidig, særlig gjelder dette for mottakere av sosialhjelp (43 prosent mottar flere stønadstyper) og mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger (24 prosent mottar flere stønadstyper). Det vanligste er å motta en kombinasjon av sosialhjelp og attførings-/rehabiliteringspenger. Totalt for alle mottakergruppene er det 18 prosent som mottar flere stønader parallelt. Siden vi ikke har tatt hensyn til dobbeltmottaket er totaltallet av stønadsmottakere noe overdrevet. En god del personer – drøyt 58 000 - er talt flere ganger. I tillegg vil en del mottakere kombinere stønad med arbeid, de vil i beregningene i denne rapporten være registrert både som sysselsatte (innmeldt-gruppen) og i de respektive stønadsordningene.

Vedleggstabell: Oversikt over parallellmottak av stønader. 2007.

	Sosialhjelp	Dagpenger	Attføring eller rehabilitering	Uførepensjon (varig og tidsavgrenset)
Sosialhjelp	60495	7518	23847	13462
Dagpenger	7518	83484	2076	712
Attføring eller rehabilitering	23847	2076	118070	10771
Uførepensjon (varig og tidsavgrenset)	13462	712	10771	275505
Totalt	105322	93790	154764	300450

Kilde: Beregning på grunnlag av data levert av Statistisk sentralbyrå

Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?

Debatten om hvor mange som står utenfor arbeidslivet, og hvilke økonomiske byrder velferdsstaten og trykkesystem kan tåle, er koblet til kjernen i velferdsstatens virkemåte. Endringer i dette samspillet mellom velferdsstat og arbeidsmarked er avgjørende for å realisere ønsket om å kombinere høy produktivitet og høy sysselsetting med sosial rettferdighet. I de senere årene har det vært mye snakk om det som ofte omtales som «utenforskapet». Myndighetene har i flere sammenhenger presentert samlede tall på 7–800 000 personer som står utenfor arbeidsmarkedet og mottar stønad. Ambisjonen med denne rapporten er å gi et nyansert bilde av hvem som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. I rapporten har vi valgt å dele denne gruppen inn i de innmeldte, påmeldte og utmeldte. Utviklingen i disse tre gruppene beskrives, og ut fra tilgjengelig forskning om disse gruppene diskuteres hvilket arbeidsmarkedspotensiale som faktisk finnes, og hva som eventuelt kreves for å realisere dette.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:13
ISBN 978-82-7422-804-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20204