NOU Norges offentlige utredninger 2019: 7

Arbeid og inntektssikring

Tiltak for økt sysselsetting

Norges offentlige utredninger
2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
   Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov II
   Kunnskapsdepartementet
3. Nye sjanser – bedre læring
   Kunnskapsdepartementet
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
   Justis- og beredskapsdepartementet
5. Ny forvaltningslov
   Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
   Arbeids- og sosialdepartementet
7. Arbeid og inntektssikring
   Arbeids- og sosialdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2019: 7

Arbeid og inntektssikring

Tiltak for økt sysselsetting

Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. januar 2018.
Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 28. mars 2019.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2019

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1395-0

07 Media AS

Til Arbeids- og sosialdepartementet

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. januar 2018 for å analysere utviklingen i sysselsetting og mottak av inntektssikring, og for å foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Ekspertgruppen legger med dette fram sin rapport.

Oslo, 28. mars 2019

Steinar Holden,
leder

Grete Brochmann

Lars Calmfors

Elisabeth Holen

Knut Røed

Kristine von Simson

Sverre Try,
sekretariatsleder

Rune Aslaksen

Eivind Breidlid

Berit Crosby

Tor Hugo Hauge

Morten Petter Johansen

Hanne Haugen Jordheim

Hilde Olsen

Ola Ribe

Johannes Sørbø

Elin Høifoss

Innhold

Del I **Innledende del** ... 9

1 **Perspektiver og oppsummering** ... 11
1.1 Hvordan kan sysselsettingen økes? ... 12
1.2 Utviklingen i sysselsettingen etter 2000 ... 15
1.3 Utviklingen i mottak av inntekts-sikring etter 2000 ... 17
1.4 Inntektssikringsordninger – mål og avveininger ... 17
1.5 Tiltak for å øke sysselsettingen ... 18
1.6 En samlet strategi ... 22

2 **Ekspertgruppens mandat, sammensetning og arbeid** ... 23
2.1 Ekspertgruppens oppnevning og mandat ... 23
2.2 Ekspertgruppens sammensetning 25
2.3 Ekspertgruppens arbeid ... 26
2.4 Relevante utredninger og prosesser ... 27

Del II **Beskrivende del** ... 29

3 **Utviklingen i sysselsettingen** ... 31
3.1 Sysselsettingsutvikling og konjunkturer ... 32
3.2 Nærmere om sysselsettings-utviklingen ... 36
3.2.1 Betydningen av endret befolkningssammensetning ... 36
3.2.2 Lengre utdanningsløp har redusert andelen unge i jobb ... 36
3.2.3 Fallende sysselsetting i kjerne-gruppen i arbeidslivet ... 40
3.2.4 Sysselsettingsvekst blant eldre ... 43
3.2.5 Innvandring har trukket syssel-settingsandelen ned ... 45
3.2.6 Lite tegn til endring i arbeids-markedets funksjonsmåte ... 48
3.3 Oppsummering ... 52

4 **Utviklingen i bruken av inntektssikringsordningene** ... 54
4.1 Sysselsetting og mottak av inntektssikringsytelser ... 55
4.2 Utviklingen i mottak av inntekts-sikringsytelser ... 57
4.2.1 Høyt og stabilt nivå ... 57
4.2.2 Noen faktorer bak utviklingen i helserelaterte ytelser ... 59
4.2.3 Mange potensielle årsverk går tapt ... 60
4.3 Nærmere om de ulike inntekts-sikringsytelsene ... 62
4.4 Forløp gjennom ytelsessystemet ... 63
4.5 Fordeling etter kjønn og utdanning ... 67
4.6 Utviklingen i andelen ytelses-mottakere i andre land ... 68
4.7 Oppsummering ... 71

5 **Inntektssikringsordninger i Norge og andre land** ... 74
5.1 Ulike hensyn og avveininger ... 74
5.2 Sysselsettingens betydning for bruken av ytelser ... 78
5.3 Betydningen av økonomiske insentiver ... 80
5.4 Oversikt over ordningene ... 81
5.5 Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet ... 90
5.6 Inntektssikringsordninger i andre land ... 94
5.6.1 Forskjeller og likheter på systemnivå ... 107
5.7 Reformer og utvikling i andre land ... 107
5.7.1 Sverige ... 107
5.7.2 Danmark ... 110
5.7.3 Nederland ... 112
5.8 Oppsummering ... 113

Del III **Inntektssikring gjennom deltakelse** ... 115

6 **Unge på helserelaterte ytelser** 117
6.1 Utviklingen blant unge ytelsesmottakere ... 117
6.2 Inntektssikringsordningene kan bidra til medikalisering ... 118
6.3 Minsteytelsene i arbeids-avklaringspenger ... 124
6.4 Avgrense inngangen til arbeids-avklaringspenger ... 128
6.5 Revurdering av uføretrygd ... 129
6.6 Økt bruk av kvalifiserings-programmet ... 130
6.7 Oppsummering av forslag ... 131

7 En ny sykepengeordning 133
7.1 Betydningen av sykepenge-ordningens utforming 134
7.2 Sykepengeordningen for arbeids-takere 137
7.3 Varighet og omfang av arbeids-givers betalingsplikt 141
7.4 Sykmeldte uten arbeidsgiver 143
7.5 Overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger 144
7.6 Oppsummering av forslag 144

8 En arbeidsorientert uføretrygd 147
8.1 Reduserte produktivitetskrav og helsejustert lønn 149
8.2 Innfasing av en arbeidsorientert uføretrygd 151
8.2.1 Gradvis innfasing basert på fødselsår 153
8.2.2 Personer med mulighet til å fortsette i opprinnelig yrke 154
8.2.3 Mulighet for ny arbeidsevne-vurdering med sikte på helse-justert lønn 155
8.3 Jobbmuligheter og arbeids-ledighet ved arbeidsorientert uføretrygd 155
8.4 Andre problemstillinger ved utprøving av en arbeidsorientert uføretrygd 156
8.5 Sammenligning med den danske fleksjobbordningen 158
8.6 Helsejustert lønn for mottakere av arbeidsavklaringspenger 159
8.7 Oppsummering av forslag 160

9 Andre tiltak knyttet til inntektssikring 162
9.1 Reduksjon i ytelsene ved arbeids-inntekt 162
9.2 Inngangskrav: Arbeidsevne eller inntektsevne 167
9.3 Ordninger knyttet til omsorg for barn 168
9.4 Kombinasjon av utdanning og dagpenger 171
9.5 Dagpenger og konjunkturer 173
9.6 Jobbskattefradrag og arbeids-betingede stønader 175
9.7 Oppsummering av forslag 178

Del IV Kvalifisering og oppfølging 179

10 Kompetanse og kvalifisering ... 181
10.1 Betydningen av kompetanse 181
10.2 Hvordan bedre kompetansen? 183
10.2.1 Grunnleggende utdanning 183
10.2.2 Arbeidsmarkedstiltak 192
10.2.3 Kvalifiseringsprogrammet 197
10.2.4 Effekter av arbeidsrettede tiltak ... 198
10.2.5 Økt og bedre bruk av arbeids-rettede tiltak 200
10.3 Opplæring i arbeidslivet 202
10.4 En fleksibel arbeidsstyrke 204
10.5 Oppfølging og aktivitetskrav 207
10.5.1 Tettere oppfølging 207
10.5.2 Omfang av aktivitetskrav 208
10.5.3 Betydningen av aktivitetskrav 208
10.6 Oppsummering av forslag 211

11 Helse, oppfølging og arbeid 213
11.1 Sysselsetting blant personer med funksjonshemminger og oppfølging under helserelatert fravær 213
11.2 Arbeidsrettet oppfølging under sykefravær 216
11.3 Oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne 221
11.4 Samvirke mellom NAV og helsetjenesten 225
11.5 Oppsummering av forslag 228

Del V Terskler i arbeidslivet 231

12 Lettere innpass i arbeidslivet ... 233
12.1 Faktorer som påvirker bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft 234
12.1.1 Makroøkonomisk utvikling og økonomisk politikk 234
12.1.2 Teknologisk utvikling og automatisering av arbeids-oppgaver 235
12.1.3 Lønnskostnader og lønns-dannelsen 237
12.2 Lønnskostnader for grupper med lav sysselsetting 237
12.2.1 Relative lønninger 237
12.2.2 Arbeidsgiveravgift 241
12.3 Målrettede tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft .. 242

12.3.1 Lønnstilskudd 242
12.3.2 Tilrettelegging på arbeidsplassen 247
12.4 Øvrige tiltak for å øke arbeidsgivers etterspørsel etter arbeidskraft 249
12.4.1 Tilrettelegging for egenetablering 249
12.4.2 Kvoter 250
12.4.3 Stillingsvern og prøvetid 251
12.5 Oppsummering av forslag 254

13 Aldersgrenser i arbeidslivet 255
13.1 Legge bedre til rette for økt sysselsetting blant seniorer og eldre 255
13.2 Særaldersgrenser 261
13.3 Oppsummering av forslag 263

Del VI Økonomiske og administrative konsekvenser 265

14 Økonomiske og administrative konsekvenser 267
14.1 Overordnede vurderinger 267
14.2 Forslag knyttet til inntektssikringsordningene 268
14.3 Forslag for å styrke den enkeltes arbeidsevne 275
14.4 Tiltak for å styrke etterspørselen etter arbeidskraft 277

Referanser..... 279

Digitale vedlegg:

Kristin Alsos: *Tariffavtalenes regulering av lønn under sykdom*
Torben M. Andersen: *Labour market policies in Denmark*
Erling Barth: *Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land*
Manudeep Bhuller og Lasse Eika: *Sysselsetting i Norge fra 2000 til 2017 – kan endringer i befolkningssammensetning forklare alt?*
Anders Forslund: *Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades*
Lisa Laun: *In-work benefits across Europe*
Rune V. Lesner: *A literature review on the effectiveness of employer targeted disability employment policies*
Mårten Palme og Mats Persson: *Sick pay insurance and sickness absence: Some cross-country observations and a review of previous research*
Kristine von Simson: *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*

Del I
Innledende del

Kapittel 1
Perspektiver og oppsummering

Det er bred enighet om høy sysselsetting som et hovedmål for den økonomiske politikken. Ved årtusenskiftet lå sysselsettingsandelen i Norge i toppen internasjonalt. Men siden da har en nedgang på to prosentpoeng i Norge, og en gunstigere utvikling i flere andre land, brakt oss noe nedover i rangeringen. I kjernegruppen i arbeidsmarkedet på 25–54 år er det hele 17 prosent som ikke er sysselsatte. Det var fire prosentpoeng flere enn i Sverige i 2017. Sammenlignet med andre land har vi en høy andel av befolkningen på helserelaterte ytelser – i Norge er denne andelen 17 prosent i aldersgruppen 18–66 år.

Svakere sysselsettingsutvikling enn naboland som Sverige tyder på et potensial for økt sysselsetting også i Norge. Høyere sysselsetting gir økt verdiskaping og gjør velferdssystemet mer robust overfor framtidige utfordringer knyttet til omstilling i arbeidslivet og økende levealder. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes mulighet til forsørgelse og selvrealisering, og et sentralt virkemiddel mot fattigdom.

For å øke sysselsettingen er det nødvendig med en bredt anlagt politikk.

En sentral forutsetning er en god utvikling i totaløkonomien. Det krever et velfungerende næringsliv og at den økonomiske politikken innrettes med sikte på et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel.

Relevant og oppdatert kompetanse blir stadig viktigere for å greie seg godt i arbeidslivet. Flere må fullføre videregående opplæring, og det må utvikles bedre veier inn i arbeidslivet for personer som ikke lykkes med videregående utdanning. Kompetansen må styrkes også for voksne med svake grunnleggende ferdigheter.

Gode inntektssikringsordninger er sentralt for økonomisk trygghet og velferd i befolkningen. Men trygdesystemet må gjøres mer arbeidsorientert, slik at det støtter opp under eget inntektsgivende arbeid, og ikke bare erstatter bortfall av det. Forskning og erfaringer viser at vanlige helseproblemer ikke behøver å forhindre arbeid. Tvert om, arbeid har en rekke positive virkninger som også kan bidra til å bedre helsen.

Arbeidsorientering innebærer endringer på flere områder. For unge som sliter i arbeidsmarkedet, gir helserelaterte ordninger høyere ytelser enn andre alternativer. Det kan svekke mulighetene til å finne arbeid. Økt satsing på kvalifiseringsprogrammet eller andre egnede tiltak, og harmonisering av nivået på enkelte ytelser, vil gi mange unge bedre forutsetninger for å finne en jobb.

Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer inn i andre helserelaterte ytelser og etter hvert faller ut av arbeidslivet. Sykelønnsordningen bør endres for å bidra til redusert fravær og økt sysselsetting, blant annet gjennom økt bruk av gradert sykmelding. Gradering bør gi mulighet for en lengre sykepengeperiode, og kompensasjonsgraden bør reduseres noe et stykke ut i sykefraværsperioden. Arbeidsgivers finansieringsansvar bør delvis forskyves fra korttidsfravær til langtidsfravær.

Uføretrygden bør endres slik at personer med gradert uføretrygd blir mer attraktive i arbeidsmarkedet. Det bør åpnes for helsejustert lønn, der et uførevedtak innebærer et anslag på reduksjonen i produktivitet per time, og arbeidsgivere betaler en timelønn som bygger på ordinær lønn, justert for reduksjonen i produktivitet. Uføretrygden gis da som kompensasjon for redusert timelønn, og eventuelt også for redusert arbeidstid.

Oppfølgingen av utsatte grupper i arbeidsmarkedet bør styrkes. NAV bør få mer ressurser slik at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper. NAV bør satse mer på tiltak som har vist god effekt, selv om de koster mer, og det bør stilles mer konkrete krav til aktivitet i ulike ytelser, innenfor dagens regelverk.

Innsatsen for å øke sysselsettingen av seniorer i arbeidsmarkedet bør økes, med vekt på kompetanse og tiltak for å styrke etterspørselen. Den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven bør reduseres til 70 år, samtidig som det bør bli lettere å jobbe ut over aldersgrensen, med justerte lønns- og arbeidsvilkår, slik at begge parter er tjent med arbeidsforholdet. Alle særaldersgrenser bør gjennomgås med sikte på å fjerne disinsentiver til fortsatt arbeid.

1.1 Hvordan kan sysselsettingen økes?

Norge har lenge hatt et sysselsettingsnivå i toppen internasjonalt. Dette er nå delvis endret. Mens sysselsettingen har økt i en rekke andre land målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, har den falt noe i Norge. Selv om vi fortsatt ligger høyt sammenlignet med de fleste andre land, er andelen sysselsatte i Norge nå klart lavere enn i Sverige. Det tyder på et potensial for høyere sysselsetting også her.

Ekspertgruppen har fått i oppdrag å foreslå tiltak for at flere skal komme i arbeid og at færre skal falle utenfor arbeidslivet på varig stønad. Vi har også fått i oppdrag å gi anbefalinger om mulige endringer i støtte- og inntektssikringsordninger, med sikte på økt sysselsetting.

Et høyt sysselsettingsnivå er avgjørende for velferden i samfunnet. I tiårene framover vil offentlige finanser komme under økende press på grunn av aldring i befolkningen, som fører til økte utgifter knyttet til helse, omsorg og pensjoner. For å sikre bærekraft i velferdsordningene, må flere av de som står utenfor arbeidslivet komme i jobb, og avgangen til trygdeordninger og pensjon må reduseres.

For at sysselsettingen skal øke, må en rekke forutsetninger være til stede.

En sentral forutsetning er en god utvikling i totaløkonomien. Det krever et velfungerende og innovativt næringsliv, som skaper flere jobber enn de som forsvinner. Offentlig sektor må også fungere godt, og det er nødvendig med solide offentlige finanser. Den økonomiske politikken må innrettes med sikte på et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel. Det er sentralt for å oppnå høy sysselsetting, og en forutsetning for at andre tiltak skal kunne bidra til dette.

Relevant og oppdatert kompetanse er viktig for sysselsettingen. Mange personer står utenfor arbeidslivet på grunn av svak eller mangelfull kompetanse. Kompetansekravene i arbeidslivet vil øke, og dette krever sterkere satsing på utdanning og opplæring. Flere må fullføre videregående opplæring, særlig innen yrkesfaglig studieretning. Mange voksne trenger også bedre kompetanse, både grunnleggende ferdigheter og mer yrkesrettede.

Det er også mange personer som har helseproblemer, der dette framstår som den sentrale årsaken til at de ikke jobber. Forebygging og tilrettelegging har en sentral rolle i å forhindre belastning og skader. Hvis sykdom eller skade inntreffer, er det viktig at helsevesenet gir god behandling og oppfølging, slik at syke og skadede får best mulig helsemessige forutsetninger for å være i jobb.

Gode inntektssikringsordninger er viktig for økonomisk trygghet og velferd i befolkningen. De som ikke kan jobbe på grunn av helseproblemer, må få en akseptabel inntektssikring. Men det er ikke noe skarpt skille mellom de som ikke kan jobbe og de som kan. Mange typer helseproblemer er forenlige med arbeid, og i en del tilfeller kan arbeid også være gunstig for helsen. Inntektssikringsordningene og oppfølgingen rundt ordningene må derfor utformes slik at de legger til rette for arbeid. Det er nødvendig å bryte med forestillingen om at arbeidslivet bare er for de friske. I mange tilfeller kan man gjøre en god jobb til tross for sykdom eller funksjonshemming.

Ytelsesnivået i inntektssikringsordningene har også betydning for sysselsettingen. Generelt vil et strengere og mindre sjenerøst trygdesystem gi sterkere insentiver til å jobbe. Det vil føre til at flere kommer i jobb, men samtidig blir det lavere ytelser for dem som forblir i ordningen. Valget mellom strenghet og sjenerøsitet gir vanskelige dilemmaer for politikere og andre beslutningstakere, der man må veie velferd og fordeling mot sysselsetting og budsjettkostnader. Vi har fått et mandat om å foreslå tiltak for å øke sysselsettingen. I tråd med dette vil vi peke på noen områder der sysselsettingsmulighetene kan forbedres gjennom moderate innstramminger.

Et arbeidsorientert trygdesystem

Et sentralt element i en strategi for høyere sysselsetting er et mer arbeidsorientert trygdesystem, hvor personer i mindre grad blir gående passive mens de mottar ytelser fra NAV. Et mer arbeidsorientert trygdesystem innebærer at ordninger og tiltak må utformes slik at de styrker mulighetene til å komme i arbeid. I tillegg er det viktig å sørge for at den enkelte kommer inn i den ordningen eller det tiltaket som er best egnet for framtidig deltakelse i arbeidslivet. Det innebærer blant annet en viss harmonisering av nivået på enkelte ytelser, for å unngå at kompensasjonsnivået er høyest i ytelser som kan svekke utsiktene til framtidig arbeid. En slik harmonisering vil frigjøre økonomiske ressurser som kan brukes til kvalifisering og bedre oppfølging, og det vil styrke sysselsettingsmulighetene ytterligere.

Et aktuelt område gjelder ordninger for unge med helseproblemer. Mange unge som sliter i arbeidsmarkedet, har sammensatte problemer der helseplager trolig bare er en del av bildet. For

denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdrevent fokus på de helsemessige utfordringene, og det kan svekke mulighetene til å komme i arbeid. Arbeidsavklaringspenger vil ofte være den eneste tilgjengelige eller økonomisk gunstigste ytelsen på kort sikt, men i mange tilfeller vil kvalifiseringsprogrammet, eller andre arbeidsrettede tiltak eller oppfølging, være bedre egnet for den unge, fordi det styrker kompetansen og gir bedre jobbmuligheter på lengre sikt.

For sykefravær viser forskning at gradert sykmelding bidrar til redusert fravær og i en del tilfeller også til raskere tilbakevending til vanlig jobb. Likevel var bare om lag en fjerdedel av sykefraværene graderte ved utgangen av 2017. Det taler for en omlegging av sykepengeordningen slik at både arbeidsgivere og arbeidstakere får sterkere økonomiske insentiver til bruk av gradert sykmelding. Arbeidsgivers oppfølging er også viktig, ikke minst for langvarige sykefravær. Derfor bør arbeidsgiver få større økonomisk ansvar for langtidsfraværet, og kompenseres gjennom mindre økonomisk ansvar for korttidsfraværet.

Bedre oppfølging og mer bruk av arbeidsrettede tiltak

Bruken av arbeidsmarkedstiltak er lavere i Norge enn i flere av våre naboland. Norske og internasjonale studier viser at virkningen av arbeidsmarkedstiltak er varierende, men at det også finnes virkemidler som gjennomgående har positiv virkning. Derfor foreslår vi at bruken av arbeidsmarkedstiltak økes, og at NAV i større grad bør tilby de ordningene som har vist god effekt, som blant annet lønnstilskudd, selv om de kan koste mer.

Et mer arbeidsorientert trygdesystem krever økt oppfølging av de som faller utenfor. Derfor bør det tilføres økte ressurser til arbeidsrettede tiltak og til en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling for personer med helseutfordringer. Svenske og danske forsøk tyder på at tettere oppfølging med færre brukere per saksbehandler kan gi gode resultater. NAV bør få nok ressurser til at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper enn de gjør i dag.

Det brukes mye penger på oppfølging og tiltak hvert år, både på arbeidsplassen og i NAV, men kunnskap om gjennomføring og effekter er til dels mangelfull. Vi foreslår økt forskningsinnsats, blant annet ved kost-nytte-analyser av ulike typer tiltak. Det bør også legges økt vekt på å formidle kunnskap internt i NAV, slik at NAV bruker de tiltakene som virker best for ulike grupper.

Økt etterspørsel etter arbeidstakere fra utsatte grupper

I en del tilfeller vil kompetansetiltak, oppfølging og bedre insentiver ikke være tilstrekkelig. Konkurransen om jobbene er hard, og for personer med svak kompetanse og/eller helseproblemer vil det ofte være vanskelig å vinne fram. Økonomiske insentiver til å jobbe har liten virkning hvis selv sterkt motiverte arbeidssøkere ikke finner jobb. Derfor er det også behov for tiltak for å øke etterspørselen etter utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Det krever tiltak som bidrar til at arbeidsgiverne vurderer personer fra utsatte grupper som mer attraktive arbeidstakere, slik at de kan nå opp i konkurransen om jobbene.

En mulig vei ville være å øke lønnsforskjellene i arbeidsmarkedet, slik at lønningene faller for arbeidstakere med lav kompetanse. Lavere lønninger i jobber med lave kompetansekrav vil øke tilgangen på slike jobber og dermed øke etterspørselen etter arbeidstakere med lav kompetanse. Men større lønnsforskjeller vil også lede til større inntektsulikhet og økt fattigdom. Hvis lønningene blir for lave i forhold til trygdeytelsene, kan det svekke insentivene til å ta de dårligst betalte jobbene, og dermed svekke sysselsettingen. Etter vår mening er en generell økning i lønnsforskjellene ikke en hensiktsmessig vei å gå for å øke sysselsettingen.

For noen grupper kan reduserte lønnskostnader likevel være et egnet virkemiddel for å få flere i jobb. Flere norske studier viser at lønnstilskudd kan øke deltakernes jobbmuligheter og dermed bidra til høyere sysselsetting. Mange uføretrygdede har betydelig restarbeidsevne, men politiske mål om å øke bruken av gradert uføretrygd er i liten grad blitt realisert. En årsak til dette er at gradert uføretrygd i realiteten forutsetter at den uføre, for deler av sin tid, kan konkurrere på arbeidsmarkedet på lik linje med friske arbeidstakere.

Etter vår mening bør regelverket for uføretrygden ta hensyn til at personer med helseproblemer som gir nedsatt arbeidsevne, i mange tilfeller har lavere produktivitet også i den tiden de kan jobbe. I så fall vil en helsejustert lønn, der uføretrygden kompenserer for redusert timelønn istedenfor eller i tillegg til redusert arbeidstid, være et egnet virkemiddel for å gjøre den uføre mer attraktiv for arbeidsgiverne, og dermed bidra til bedre jobbmuligheter. Det må også gjøres andre tiltak for å framskaffe jobber til personer med gradert uføretrygd, som tilrettelegging, oppfølging og bistand for å finne jobb i privat eller offentlig sektor. Dette kan bli betydelig lettere

hvis en helsejustert lønn reduserer virksomhetenes lønnskostnader ved å ansette personer med gradert uføretrygd.

Arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandring har flere gunstige virkninger, ved å bidra til å dekke etterspørsel etter arbeidskraft, tilføre kompetanse og dempe mistilpasningsproblemer. Men høy arbeidsinnvandring kan også utfordre den norske arbeidslivsmodellen, og påvirke sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen.

Arbeidsinnvandring kan særlig påvirke sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere med lav kompetanse. Norske virksomheter kan hente arbeidskraft med gode kvalifikasjoner fra land i EU/EØS-området, uten å måtte betale det høye lønnsnivået som gjelder i Norge. Selv om norske arbeidstakere har en fordel med språk og kultur, vil de med svake kvalifikasjoner kunne tape i konkurransen om jobbene. Innvandrere som er bosatte i Norge, vil i mindre grad ha fordelen av kjennskap til norsk språk og arbeidsliv. De vil derfor være enda mer utsatte for konkurransen om jobbene fra nye arbeidsinnvandrere. For Norge er det viktig med høy sysselsetting for de som bor her, både norskfødte og innvandrere. Derfor er det vesentlig med tiltak for å sikre at innbyggerne i Norge, norske som innvandrere, kan hevde seg i konkurransen mot ny arbeidsinnvandring.

For å styrke innbyggerne i Norge i konkurransen om jobbene, er det nødvendig å bruke flere typer virkemidler. Satsing på økt kompetanse gjennom utdanning og opplæring er sentralt, særlig for dem som har størst behov. Det er også viktig at inntektssikringsordningene gir gode insentiver for å jobbe. I tillegg er det nødvendig å dempe lønnskonkurransen, for å unngå at en potensiell strøm av arbeidsinnvandrere fører til at lønningene presses ned. God og effektiv regulering av arbeidslivet for å hindre sosial dumping og uthuling av lov- og avtaleverk er sentralt, og det må føres effektivt tilsyn for å sikre at regelverket følges. Allmenngjøring av tariffavtaler spiller også en viktig rolle for å forhindre at lønningene presses nedover.

Seniorer og eldre arbeidstakere

Sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt siden 2000. Pensjonsreformen har gitt sterkere økonomiske insentiver til å jobbe lenger, og det har bidratt til økt yrkesdeltakelse. Men sysselsettingen for arbeidstakere i 60-årene er fortsatt lavere enn det som er nødvendig framover, i lys av høyere levealder og ny pensjonsordning. I 2018 var 45 prosent av 65-åringene i jobb, og 31 prosent av 67-åringene.

Aldersgrensene i arbeidsmiljøloven og tjenestepensjonsordninger har også betydning for sysselsettingen for eldre arbeidstakere. For å gjøre det mulig å jobbe lenger, ble den generelle aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven hevet fra 70 til 72 år i 2015. Over en tredel av de ansatte i privat sektor jobber imidlertid i en bedrift med en bedriftsintern aldersgrense på 70 år, som innebærer at alle arbeidstakere i disse bedriftene må gå av ved denne aldersgrensen. Noen bedrifter innførte bedriftsintern aldersgrense da aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ble hevet. For arbeidstakere i disse bedriftene kan hevingen av den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ha ført til sterkere begrensninger på mulighetene til å jobbe etter fylte 70 år.

Etter vår vurdering bør det nå legges mer vekt på tiltak for å stimulere til økt etterspørsel etter seniorer og eldre arbeidstakere, for å sikre gode jobbmuligheter både for dem som vil fortsette i sin jobb, og for dem som søker ny jobb. En viktig del av dette er økt innsats for kompetanseutvikling for alle arbeidstakere uavhengig av alder.

Særlig i offentlig sektor er det mange arbeidstakere i yrker med særaldersgrense, som i utgangspunktet innebærer en plikt til å fratre stilling ved nådd aldersgrense. Mange særaldersgrenser ble fastsatt i 1960, og siden den gang har det skjedd betydelige endringer i arbeidsoppgavene i flere av yrkene, samtidig som arbeidstakernes helse er blitt bedre. Det taler for at alle særaldersgrenser gjennomgås med sikte på å få flere til å stå lenger i arbeid.

Fortrengningseffekter

Ekspertgruppens forslag har til hensikt at flere skal være kvalifisert og motivert for å komme i jobb, og at de skal stå bedre rustet i møtet med arbeidslivet. Hvis forslagene lykkes, vil flere av de som nå står utenfor, komme i jobb. Men om dette fører til økt sysselsetting totalt, er avhengig av eventuelle fortrengningseffekter, dvs. om de som kommer i jobb tar plassen fra andre. Dersom samlet sysselsetting skal øke, må det også bli flere jobber totalt.

Dersom man ser enkelttilfeller isolert, vil fortrengningseffekter være vanskelig å unngå. Dersom en virksomhet ønsker å ansette en person, og våre forslag innebærer at en tidligere trygdemottaker nå er kvalifisert og får jobben, vil det være

på bekostning av den personen som ellers ville blitt ansatt.

Men isolerte enkelttilfeller gir et feil bilde av helheten. Antall jobber i økonomien er ikke et gitt tall som må fordeles mellom de som ønsker jobb. Både erfaringer og økonomisk teori viser at antall jobber over tid vil følge antall personer som ønsker å jobbe. Det er ikke tilfeldig at Sverige, med omtrent dobbelt så stor befolkning som Norge, både har om lag dobbelt så mange som ønsker jobbe, og dobbelt så mange jobber.

Det er flere mekanismer som bidrar til at antall jobber over tid følger arbeidstilbudet. Nyetablering av virksomheter og jobber vil bidra til at antall jobber stiger i takt med at yrkesbefolkningen øker. Hvis tilgangen på ledig og kvalifisert arbeidskraft stiger, blir det lettere å etablere nye virksomheter eller skape nye jobber, så lenge samlet etterspørsel er høy nok. I tillegg vil lettere tilgang på arbeidskraft i seg selv bidra til økt verdiskaping, og det vil i sin tur gi opphav til økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Sentralbankens rentesetting ved et inflasjonsmål vil innebære en lignende mekanisme. Hvis arbeidstilbudet og dermed også produksjonskapasiteten i økonomien øker, vil det dempe lønnsveksten på kort sikt fordi bedriftene får lettere tilgang på arbeidskraft. Lavere lønnsvekst vil gi lavere prisvekst, og sammen med økt produksjonskapasitet vil dette føre til at sentralbanken kan senke renten. Lavere rente vil stimulere økonomien ved å bidra til økt forbruk og økte investeringer, slik at produksjon og sysselsetting øker. Kronekursen vil normalt også svekkes, noe som vil styrke konkurranseevnen og gi økt eksport.

Disse mekanismene innebærer at eventuelle fortrengningseffekter i mikro ikke gir tilsvarende fortrengning i økonomien samlet sett. Økt yrkesdeltakelse for de som nå står utenfor arbeidslivet, vil bidra til at det over tid skapes flere jobber slik at samlet sysselsetting øker.

Ekspertgruppens mandat

Et mål om høy sysselsetting berører mange politikkområder. En grundig drøfting av alle disse ville gå langt utenfor ekspertgruppens kapasitet i det året vi har hatt til rådighet. Det er også en rekke andre utvalg og ekspertgrupper som behandler noen av politikkområdene, og vårt mandat legger opp til at vi kan avgrense vår drøfting mot disse områdene. Kompetansespørsmål er tema for flere andre utvalg, som Livsoppholdsutvalget, Ekspertutvalget for etter – og videreutdanning, Kompetansebehovsutvalget og Liedutvalget, og vi vil derfor begrense vår drøfting av disse spørsmålene.

I tråd med vårt mandat vil vi legge vekt på tiltak for de gruppene som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, og de gruppene som med bedre tilrettelegging kan komme inn i arbeidsmarkedet. Også i tråd med mandatet vil vi legge betydelig vekt på hvordan inntektssikringsordningene kan endres med sikte på økt sysselsetting.

Ekspertgruppens arbeid er første del av et sysselsettingsutvalg i to faser. I fase én analyserer vi kunnskapsgrunnlaget, og vi foreslår en rekke tiltak på de feltene mandatet ber om. I fase to skal vi sammen med partene i arbeidslivet fortsette arbeidet med utgangspunkt i våre forslag, og eventuelle ytterligere forslag som fremmes. Drøfting med partene vil være verdifullt fordi de innehar omfattende kunnskap og god forståelse for saksfeltet, og fordi de er sentrale aktører. Vi ser særlig behov for å diskutere de områdene hvor arbeidslivets parter berøres direkte av forslagene, eller der hvor bidrag fra partene er avgjørende for å få til gode løsninger.

1.2 Utviklingen i sysselsettingen etter 2000

Sysselsettingsandelen i den voksne befolkningen har falt noe siden 2000. For aldersgruppen 15–74 år har sysselsettingsandelen falt med om lag to prosentpoeng til om lag 68 prosent. Det har blant annet sammenheng med konjunkturutviklingen, med tre nedgangskonjunkturer i henholdsvis 2001–03, 2008–10 og 2014–16. Sysselsettingsandelen har særlig avtatt for ungdom, men det er også blitt færre i jobb i aldersgruppen 25–54 år, særlig blant menn.

Den demografiske utviklingen har også bidratt til lavere sysselsettingsandel. Det er blitt flere eldre og flere innvandrere, og siden disse gruppene har lavere sysselsettingstilbøyelighet enn befolkningen forøvrig, bidrar det til lavere sysselsettingsandel i befolkningen samlet. Sysselsettingsandelen for arbeidstakere mellom 55 og 64 år har likevel steget markert, og det har dempet effekten av flere eldre. Økt arbeidsinnvandring har også ført til økning i sysselsettingen blant innvandrere. Flere innvandrere med flyktningbakgrunn og familiegjenforening har derimot trukket sysselsettingsandelen ned.

Sysselsettingen har falt i aldersgruppen 15–24 år, noe som i all hovedsak skyldes en økning i andelen unge som tar utdanning. Andelen unge som verken er i jobb, utdanning eller opplæring er

Boks 1.1 Hva bestemmer sysselsettingen?

Sysselsettingen i et land blir bestemt i et samspill av strukturelle og konjunkturelle faktorer.

På lang sikt er det først og fremst tilbudet av arbeidskraft, dvs. hvor mange som er i stand til og ønsker å jobbe, som er avgjørende for sysselsettingen. Demografiske faktorer som befolkningens aldersfordeling og helsetilstand er særlig viktig for arbeidstilbudet, men også andre faktorer som utdanningssystem, bosettingsmønster, skatteregler, trygdeordninger og tilgang på barnepass har betydning for hvor mange som kan og vil jobbe.

Den faktiske sysselsettingen vil likevel være mindre enn arbeidstilbudet. Det vil alltid være en viss arbeidsledighet i økonomien som skyldes at jobber blir borte og at ledig arbeidskraft bruker tid på å finne en jobb. Mange jobber krever spesifikk kompetanse, og det kan ta lang tid å finne den rette arbeidstaker, eller for arbeidstaker å finne en egnet jobb. Arbeidsledighet som skyldes at det tar tid å «matche» arbeidstakere og jobber kalles gjerne for friksjonsledighet.

Arbeidsledigheten vil være høyere dersom det er mistilpasning mellom de typer arbeidskraft som virksomhetene har behov for, og den ledige arbeidskraften. Det kan for eksempel være mangel på sykepleiere og tømrere, mens den ledige arbeidskraften har annen eller ingen utdanning. I økonomisk faglitteratur blir likevektsledighet brukt som betegnelse på det nivået på arbeidsledigheten som skyldes friksjonsledighet eller mistilpasning i arbeidsmarkedet, for eksempel mellom de kvalifikasjonene som de arbeidsledige har og de kvalifikasjonene som virksomhetene etterspør.

På kort sikt er det likevel de konjunkturelle faktorene som i stor grad bestemmer utviklingen i sysselsettingen. Den samlede etterspørselen avhenger av innenlandsk etterspørsel til konsum og investering, samt av utenlandsk etterspørsel etter norske eksportprodukter. Hvis samlet etterspørsel i økonomien faller, vil bedriftene måtte redusere sin produksjon, og behovet for arbeidskraft vil falle. Flere arbeidstakere vil miste jobben, og færre nye vil bli ansatt, slik at samlet sysselsetting faller. Det kan føre til at arbeidsledigheten blir betydelig høyere enn likevektsledigheten, samtidig som mange trekker seg ut av arbeidsstyrken. Dermed kan sysselsettingen bli betydelig lavere enn det sysselsettingsnivået som kan oppnås på lengre sikt.

Systemet for lønnsfastsettelse er også viktig for sysselsettingen. Et høyt lønnsnivå med relativt små lønnsforskjeller er tegn på en sunn økonomi, med høyt produktivitetsnivå og relativt jevn fordeling av verdiskapingen. Men hvis lønnsnivået for noen grupper ligger høyt i forhold til deres produktivitetsnivå, vil dette føre til redusert sysselsetting for disse gruppene. Hvis lønnsveksten samlet blir for høy, kan det bli nødvendig å stramme inn i den økonomiske politikken for å forhindre at inflasjonen blir for høy.

For å oppnå et høyt sysselsettingsnivå i et land må man dermed sørge for:

- Et høyt arbeidstilbud, ved at en størst mulig del av befolkningen både kan og vil jobbe.
- Et velfungerende arbeidsmarked med lav friksjonsledighet og god tilpasning mellom arbeidstakernes kvalifikasjoner og virksomhetenes behov, dvs. lav likevektsledighet.
- Et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel, slik at man forhindrer eller demper lavkonjunkturer der arbeidsledigheten er betydelig høyere enn likevektsledigheten.
- En velfungerende lønnsdannelse, der lønningene er tilpasset produktivitetsnivået til ulike grupper og samlet lønnsvekst ikke leder til for høy kostnadsvekst og høy inflasjon.

I tråd med mandatet vil ekspertgruppen legge mest vekt på vurderinger og tiltak for første punkt over, og i noen grad også punkt to.

på samme nivå som i 2006, som er første året denne andelen ble beregnet.

Særlig for grupper med lav kompetanse kan lavere sysselsettingsandel også henge sammen med strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, som har bidratt til økte krav til kompetanse og økt konkurranse om jobbene.

Norge har fortsatt et forholdsvis høyt sysselsettingsnivå sammenlignet med mange andre land i Europa. Men Norges rangering har falt siden årtusenskiftet og særlig i perioden 2014–2017. Det er mange som står utenfor arbeidslivet. Selv i kjernegruppen på 25–54 år er det hele 17 prosent som ikke er sysselsatte.

For menn i aldersgruppen 25–54 år var sysselsettingsandelen lavere enn gjennomsnittet i EU i 2017, og fire prosentpoeng lavere enn i Sverige og Tyskland. For kvinner i samme aldersgruppe lå Norge klart over EU-gjennomsnittet, men også her var vi fire prosentpoeng under Sverige. Den gode sysselsettingsutviklingen i land som Sverige, Tyskland og Nederland taler for at det er mulig å oppnå betydelig høyere sysselsetting også i Norge.

Nedgangen i sysselsettingen har i noen grad slått ut i høyere arbeidsledighet. Fra 2016 har derimot en gradvis konjunkturoppgang ført til lavere arbeidsledighet, og ved utgangen av 2018 var arbeidsledigheten 3 3/4 prosent ifølge arbeidskraftundersøkelsen. Trolig er det rom for noe lavere arbeidsledighet uten at lønnsveksten blir for høy, men først og fremst må økt sysselsetting skje ved at flere inkluderes i arbeidsmarkedet.

1.3 Utviklingen i mottak av inntektssikring etter 2000

Ved utgangen av 2017 mottok i alt 687 000 personer en inntektssikringsytelse, dvs. om lag 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Andelen har variert noe over tid, og er nå om lag ett prosentpoeng lavere enn i 2000. Drøyt åtte av ti mottakere får en helserelatert ytelse, dvs. 17 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.

Siden 2000 har det vært en økning i andelen unge som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det har vært en betydelig økning i uføretrygding av 18-åringer, i hovedsak på grunn av ulike typer fysisk eller psykisk utviklingshemming eller alvorlige psykiske lidelser. Det har også vært økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd blant personer i 20-årene, og andelen 29-åringer på disse ordningene har økt fra 5,2 prosent i 2000 til 6,3 prosent i 2017.

Aldring i befolkningen har isolert sett bidratt til mer bruk av helserelaterte ytelser. Men samtidig har trygdetilbøyeligheten blant eldre falt kraftig. Innvandring har også bidratt til mindre bruk av helserelaterte ytelser, fordi innvandrere gjerne er yngre og i mindre grad har opptjent rettigheter til disse ordningene. Regelendringer har også påvirket utviklingen for inntektssikringsordningene. Endringene har trukket i litt ulike retninger.

Mottak av en inntektssikringsytelse behøver ikke bety at man står utenfor arbeidslivet. Mange som mottar en ytelse har tilknytning til arbeidslivet, og mange kombinerer ytelse med arbeid. Dette gjelder både de som er varig uføre og de som har korte sykefravær. Blant de som mottar helserelaterte ytelser, er noe under halvparten enten under utdanning eller har en tilknytning til arbeidslivet som arbeidstaker, arbeidssøker eller tiltaksdeltaker.

Sammenlignet med andre land har Norge få personer på ledighetstrygd, men derimot et høyt sykefravær og en høy andel mottakere av uføreytelser. Selv om Norge har opplevd en liten nedgang i sykefraværet og uføreandelen siden toppen på begynnelsen av 2000-tallet, har nedgangen vært sterkere i Sverige og Nederland.

1.4 Inntektssikringsordninger – mål og avveininger

Gode inntektssikringsordninger er viktig for velferd og økonomisk trygghet, gjennom sikring av inntekt når evnen til selvforsørging er redusert eller falt bort. I Norge kan systemet ses som en offentlig forsikringsordning, der både ytelsene og finansieringen gjennom skattesystemet er knyttet til inntekt. En slik forsikringsordning har gunstige virkninger for velferd og effektivitet. Hvis en person mister sin inntekt på grunn av uførhet eller tap av jobb, vil mottak av trygd dempe inntektstapet og dermed dempe de negative velferdsvirkningene. Trygden kan også gi personen tilstrekkelig tid til å bli arbeidsdyktig og finne en annen jobb. Det faktum at arbeidsinntekter gir opptjening til trygdeytelser, kan også styrke insentivene til å komme i jobb.

Trygdesystemet i Norge innebærer betydelig omfordeling, blant annet ved at det er minsteytelser eller faste satser uavhengig av inntekt i de fleste ordningene, og et øvre tak for beregning av alle ytelser. Omfordelingen demper negative virkninger ved lav inntekt og inntektsbortfall som skyldes helseproblemer eller mangel på arbeid. En slik inntektsutjevning motvirker fattigdom, og kan ha gunstige virkninger på utdanning for hele befolkningen samt veksten i økonomien.

Som alle forsikrings- og omfordelingssystemer har disse ordningene også uheldige insentiv- og atferdsvirkninger. Når inntektstapet blir helt eller delvis kompensert ved ytelser fra det offentlige, vil personen som rammes ha svakere insentiver til å forhindre inntektstapet. En egenandel slik at det ikke gis full kompensasjon for inntektstapet, vil gi insentiver til å forhindre inntektsbortfall før det skjer, og til å komme tilbake til vanlig inntekt også selv om man får trygd. Omfattende økonomisk litteratur har dokumentert at mer sjenerøse ordninger med høyere kompensasjonsgrader også inne-

bærer sterkere negative virkninger på insentiver og sysselsetting. Slike negative virkninger vil vanligvis ikke skyldes juks og misbruk av ordningene, men reflekterer likevel at økonomiske insentiver påvirker motivasjon, prioriteringer og anstrengelser for å komme i arbeid.

I utformingen av inntektssikringsordningene stilles man overfor en rekke dilemmaer. Det mest fundamentale er hvordan hensynet til økonomisk trygghet og velferd skal avveies mot hensynet til insentiver og sysselsetting. Mindre sjenerøs inntektssikring med lavere ytelser gir mindre økonomisk trygghet, men innebærer samtidig sterkere insentiver, noe som reduserer bruken av trygdeytelser og har bedre virkning på sysselsettingen. Hvordan man skal håndtere dette dilemmaet, er i stor grad et spørsmål om politisk prioritering. Det er likevel en rekke vurderinger som kan gjøres på faglig grunnlag, og som kan belyse konsekvensene av det valget som gjøres.

Det er flere grunner til at insentivvirkninger bør tillegges betydelig vekt. Én grunn er hensynet til den trygdede selv. På kort sikt kan et sjenerøst trygdesystem innebære at det er liten økonomisk gevinst ved å få arbeid, og dette kan svekke trygdemottakerens innsats for å komme i jobb. På lengre sikt er gevinsten ved arbeid mye større. Hvis arbeid er mulig, vil dette vanligvis også være i trygdemottakerens langsiktige interesse.

Insentivvirkninger er også viktig for samfunnet som helhet. For samfunnet er det viktig å få flere i jobb, og et høyt sysselsettingsnivå er sentralt for både verdiskapingen i samfunnet og for bærekraften i offentlige finanser. Hensynet til helheten i systemet har også betydning. Hvis det er for mange på ulike inntektssikringsordninger, kan det svekke den økonomiske bærekraften og legitimiteten til systemet. For at systemet skal være robust over tid, er det avhengig av bred oppslutning i befolkningen og i det politiske miljøet.

Betydningen av å få den enkelte trygdemottaker i jobb blir forsterket av eksistensen av «smitteeffekter» i trygdesystemet, dvs. effekter der manglende yrkesdeltakelse for en person kan føre til at andre personer i omgivelsene også trekker seg ut av arbeidsmarkedet. Økt bruk av trygdeytelser kan dermed bli selvforsterkende. Samtidig innebærer smitteeffekter at tiltak som fører til at en person kommer i jobb, kan få forsterket virkning ved å bidra til økt sysselsetting også blant andre i samme miljø.

1.5 Tiltak for å øke sysselsettingen

Ekspertgruppen har en rekke forslag til tiltak for å øke sysselsettingen. Her vil vi gi en kortfattet presentasjon og begrunnelse for hovedforslagene. Forslagene er gruppert i åtte bolker, der fire er knyttet til inntektssikringsordninger, to til arbeidsrettede tiltak og oppfølging, og to til etterspørsel etter arbeidskraft. De mer detaljerte forslagene finnes i de enkelte kapitlene, med en oppsummering på slutten av hvert kapittel.

Unge på helserelaterte ytelser

Andelen unge under 30 år på uføretrygd eller som mottar arbeidsavklaringspenger har økt fra 3,4 prosent i 2000 til 5,1 prosent i 2017. Økt andel på arbeidsavklaringspenger utgjorde hoveddelen av denne økningen. For mange unge på arbeidsavklaringspenger er helseproblemene ikke nødvendigvis hovedårsaken til at de er uten arbeid. For denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdreven fokus på helsemessige utfordringer og svekke mulighetene til å komme i arbeid. Det gir grunn til tiltak for å redusere tilstrømmingen av unge til helserelaterte ytelser.

Nivået på helserelaterte ytelser for unge mennesker bør ses i sammenheng med inntektsnivået for jevnaldrende som ikke mottar ytelser. I aldersgruppen 18–24 år har personer som mottar ytelser hele året betydelig høyere inntekter enn de som ikke mottar ytelser, også når studiestøtte inkluderes. Det gir en uheldig insentivvirkning som kan bidra til at flere mottar ytelser, og det gir et for positivt bilde av de langsiktige økonomiske konsekvensene ved å være trygdemottaker.

Det foreslås at minstenivåene for arbeidsavklaringspenger reduseres for de unge, for å styrke arbeidsinsentivene og bidra til at færre kommer inn i ordningen. Minstenivåene bør differensieres innenfor aldersgruppen 18–24 år, og det bør vurderes å skille mellom hjemme- og borteboende for de eldste i denne aldersgruppen. Innsparingene ved reduserte trygdeytelser bør først og fremst brukes for å bedre oppfølging og tiltak for unge som står i fare for å bli trygdet, med sikte på å redusere antall unge trygdemottakere.

Det bør gjennomføres tiltak som begrenser tilgangen til de helserelaterte ytelsene for unge som ikke har vært i arbeid, og hvor utfordringene i større grad kan være av kompetansemessig enn av helsemessig art. Målet er å forhindre mulig sykeliggjøring, og de uheldige langsiktige effektene dette kan ha for unge mennesker. Kvalifiseringsprogrammet eller andre egnede arbeidsret-

tede tiltak bør i større grad benyttes for denne gruppen.

En ny sykepengeordning

Sykepengeordningen er viktig for velferd og trygghet for arbeidstakerne. Samtidig innebærer sykefravær store kostnader for arbeidsgivere og samfunnet for øvrig. Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer inn i andre helserelaterte ytelser og etter hvert mister tilknytningen til arbeidslivet. Det er derfor behov for tiltak for å redusere sykefraværet.

Omfattende forskning viser at økonomiske insentiver for arbeidstakere og arbeidsgivere er viktig for omfanget av sykefraværet. Et sentralt problem i den nåværende sykepengeordningen er at arbeidsgivernes kostnader i hovedsak er knyttet til korttidsfraværet, som trolig er den delen av fraværet som arbeidsgiverne i minst grad kan påvirke. Det er også for liten bruk av gradert sykmelding, til tross for at forskning tyder på at økt bruk av gradering kan bidra til redusert sykefravær.

Vi foreslår endringer i sykepengeordningen med sikte på å begrense langvarig sykefravær. Det kan gjøres ved å øke arbeidsgivers finansieringsansvar for langtidsfraværet innenfor en kostnadsnøytral ramme, på en måte som styrker arbeidsgivers insentiver til å bidra til graderte sykmeldinger. Konkret foreslår vi at den initiale arbeidsgiverperioden forkortes fra 16 til 7 dager, og at arbeidsgiver i resten av sykefraværsperioden dekker 10 prosent av sykepengene opp til 50 prosent av fulle sykepenger og deretter anslagsvis 25 prosent av sykepenger ut over dette.

For å gi arbeidstaker et økonomisk insentiv til å bruke gradert sykmelding, foreslår vi at gradering gir en forlengelse av den maksimale varigheten på sykepengeperioden. Konkret foreslår vi at maksimal sykmeldingsperiode settes til 12 fulltidsmåneder, med øvre grense på samlet fraværsperiode på 18 måneder ved gradert sykmelding. For å redusere sykefraværet foreslår vi å redusere kompensasjonsgraden for arbeidstaker til 80 prosent etter 6 fulltids fraværsmåneder.

For sykmeldte med gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver, bør det være mulig å forlenge sykepengeperioden, men i så fall med samme kompensasjonsgrad som ved arbeidsavklaringspenger.

En arbeidsorientert uføretrygd

Forskning og erfaring viser at arbeid i mange tilfeller kan være helsebringende. Dette gjelder for eksempel personer med rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser. Mange helseproblemer er plagsomme enten man jobber eller ikke, samtidig som arbeid kan innebære positive virkninger gjennom aktivisering, sosial kontakt og bedre selvbilde. Flere studier viser at tap av arbeid gir en kraftig økning i risikoen for å bli uføretrygdet, og at risikoen er større jo vanskeligere det er å skaffe nytt arbeid. Dette indikerer en betydelig arbeidsevne hos mange som mottar uføretrygd.

Til tross for betydelig arbeidsevne hos mange uføretrygdede, er det bare en av fire nye mottakere av uføretrygd som får gradert ytelse. Riksrevisjonen viser til at det ikke er merkbart flere nye med gradert uføretrygd etter at uførereformen ble innført.

Etter vår mening er hovedproblemet med dagens ordning at den legger for liten vekt på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Til tross for ønske om jobb og betydelig restarbeidsevne, er det ofte vanskelig for personer med helseproblemer å nå fram i konkurransen om jobber i det ordinære arbeidsmarkedet.

Vi foreslår at uføretrygden gjøres mer arbeidsorientert, ved en omlegging som bidrar til at personer med gradert uføretrygd blir mer attraktive i arbeidsmarkedet. Et hovedelement i dette er innføring av helsejustert lønn, der et uførevedtak innebærer et anslag på reduksjonen i produktivitet per time. Arbeidsgivere betaler en timelønn som bygger på ordinær lønn, justert for reduksjonen i produktivitet. Uføretrygden gis da som kompensasjon for redusert timelønn, og eventuelt også for redusert arbeidstid. Det bør også gjøres andre tiltak for å bedre jobbmulighetene, som tilrettelegging og oppfølging, bistand til å finne jobb i privat sektor, eller mulighet for ansettelse med helsejustert lønn i offentlig sektor.

I tillegg foreslår vi en inntektssikring ved arbeidsledighet for de som får arbeidsorientert gradert uføretrygd, noe som trolig vil kunne øke bruken av gradering ytterligere.

Vi foreslår at det arbeidsorienterte trygdesystemet innføres gradvis, i første omgang for tre målgrupper. Systemet gjøres fullt ut gjeldende for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år, f.eks. 1990. Det bør også gjøres forsøk for personer med helseproblemer som gir nedsatt arbeidsevne i den jobben de har, men der det ikke vurderes at personen har bedre arbeidsmuligheter i andre jobber. På frivillig basis bør også perso-

ner med uførevedtak under dagens trygdeordning etter hvert få muligheten til å søke arbeid med helsejustert lønn.

Andre forslag knyttet til inntektssikringsordningene

Inntektssikringsordningene er utviklet over tid, og utformingen vil ofte være preget av den historiske sammenhengen. Det innebærer at ordningene kan ha en utforming som i noen tilfeller gir svake insentiver til å jobbe mer, uten at det i alle tilfeller er begrunnet med hensynet til økonomisk trygghet og velferd.

Reglene for avkorting av arbeidsavklaringspenger og dagpenger foreslås endret fra å være basert på antall arbeidede timer til å være basert på inntekt. Dette sikrer at det er lønnsomt å jobbe også i tilfeller der mottakeren må akseptere en lavere timelønn enn tidligere. Det foreslås at arbeidsavklaringspenger skal kunne graderes ved innvilgelse, noe som vil kunne gi sterkere insentiver til å utnytte gjenværende arbeidsevne.

Det foreslås at fribeløpet i uføretrygden og overgangsstønaden erstattes av en reduksjon i avkortingen av lave arbeidsinntekter. Mindre avkorting over et lengre intervall gir bedre økonomiske insentiver til å jobbe ut over det nåværende fribeløpet.

Den empiriske forskningen tyder på at kontantstøtten har en entydig negativ virkning på mødres arbeidstilbud. Derfor foreslås det å avgrense kontantstøtteytelsen for barn mellom ett og to år slik at den bare gis når foreldrene har søkt og fått avslag på barnehageplass.

I tillegg foreslås det forsøk med utvidelse av dagpengemottakernes muligheter til å ta grunnskole eller videregående opplæring, mot en reduksjon i dagpengene.

Trygdesystemet i Norge innebærer at gevinsten ved å gå fra passivt trygdemottak til arbeid i noen tilfeller er svært liten. Hensynet til å styrke insentivene til å arbeide taler for at skattesystemet endres i retning av mindre skatt på arbeid, særlig på lave inntektsnivåer, og mer skatt på andre skatteobjekter, blant annet miljøavgifter, grunnrente og eiendom. Eksisterende kunnskapsgrunnlag tyder likevel på at et jobbskattefradrag vil gi moderate sysselsettingsgevinster og et betydelig provenytap, og vi vil ikke tilrå at dette innføres nå.

Kompetanse og kvalifisering

Kompetanse ser ut til å bli viktigere for å klare seg godt i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen er lavere og ledigheten og utenforskapet høyere for de som ikke har fullført videregående utdanning. Å få flere til å fullføre videregående skole, er viktig for sysselsettingen. Ny teknologi og andre strukturelle endringer øker behovet for læring gjennom hele arbeidslivet.

Et aktivitetsbasert trygdesystem, hvor personer i mindre grad blir gående passive mens de mottar ytelser fra NAV, vil bidra til økt sysselsetting. Derfor foreslår vi tettere oppfølging og økte ressurser til arbeidsrettede tiltak. Disse forslagene støtter opp under våre forslag om endringer i inntektssikringsordningene, som mer gradering og en arbeidsorientert uføretrygd, samt økt bruk av arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling i kombinasjon. Det må gis økte ressurser til NAV, slik at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper enn de gjør i dag.

Det er fortsatt behov for mer kunnskap på feltet. Det brukes mye penger på oppfølging og tiltak hvert år, både på arbeidsplassen og i NAV. Kunnskap om gjennomføring og effekter er likevel til dels mangelfull. Det foreslås derfor en økt forskningsinnsats, samt noen konkrete områder det bør forskes mer på, som kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak. Det er også viktig med økt vekt på å formidle kunnskapen internt i NAV, slik at NAV i større grad kan bruke de tiltakene som virker best for ulike grupper.

Helse, oppfølging og arbeid

Sysselsettingsgapet mellom menn i alderen 25–54 år og funksjonshemmede er større i Norge enn gjennomsnittet for OECD. Mange av de som faller ut av arbeidslivet, gjør det gjennom helserelaterte ytelser. Samtidig vil det ofte være bra for mange med helseproblemer å være i arbeid. Det er viktig med strukturert oppfølging av de som mottar en helserelatert ytelse, på arbeidsplassen, hos NAV eller i helsetjenesten, samtidig som det gis rom for individuell tilpasning.

For å støtte opp under et mer aktivitetsbasert trygdesystem, foreslår vi tiltak som kan bidra til å forebygge fravær og til at flere kommer raskere tilbake i arbeid. Vi foreslår også tiltak for å bedre oppfølgingen. Et bedre samvirke mellom NAV og helsetjenesten er nødvendig for å få flere til å kombinere arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling. Dette vil støtte opp under våre forslag om mer bruk av graderte ytelser og en arbeidsorientert uføretrygd. Det bør også i større grad enn i dag stilles krav til konkrete aktiviteter for mottakere av ulike ytelser.

Lettere innpass i arbeidslivet

For at økt arbeidstilbud skal føre til høyere sysselsetting, må det være tilstrekkelig etterspørsel etter arbeidskraft. Derfor må den samlede økonomiske politikken bidra til målet om høy sysselsetting, ikke minst gjennom å sørge for et høyt og stabilt nivå på etterspørselen.

For å øke sysselsettingen blant innvandrere med fluktbakgrunn og deres familier, som ofte har svake kvalifikasjoner i det norske arbeidsmarkedet, er det nødvendig å styrke satsingen på opplæring og kvalifisering. Introduksjonsprogrammet gir grunnleggende kvalifisering og kan kombineres med ulike arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Praktisk jobb gjennom et midlertidig subsidiert arbeidsforhold kan også være aktuelt for å få flere i arbeid.

Tiltak som bidrar til å redusere lønnskostnadene for personer med lav eller usikker produktivitet, kan føre til at flere kan komme i jobb. Vi foreslår økt bruk av lønnstilskudd for å inkludere flere i arbeidslivet. For å motvirke utilsiktede virkninger må tilskuddet målrettes mot utsatte grupper som har særlige vanskeligheter for å komme i jobb. Lønnstilskudd bør være tidsavgrenset.

Det bør vurderes å forsterke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant arbeidsledige. Det er behov for mer kunnskap om effekter av etablererstøtte, og det er derfor et område som kan være godt egnet for forsøk.

Stillingsvernet bidrar til å trygge ansettelsesforholdene i arbeidslivet. Samtidig kan et strengt stillingsvern gjøre arbeidsgivere mer forsiktige ved nyansettelser, og det kan svekke sysselsettingen for utsatte grupper. Vi mener at prøveperioden ved ansettelser bør gjøres mer reell. Dette kan gjøres på ulike måter. En oppmykning av de særskilte kravene som gjelder for begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden, ville trolig gjøre arbeidsgivere mer villige til å ansette en arbeidstaker med usikker produktivitet, for eksempel på grunn av lite arbeidserfaring. Alternativt ville en noe lengre prøvetid enn de nåværende seks månedene kunne øke arbeidsgiveres mulighet til reell utprøving før fast ansettelse.

Aldersgrenser i arbeidslivet

Pensjonsreformen har bidratt til at sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt. Men fortsatt faller sysselsettingen raskt med alderen etter fylte 60 år.

Høyere levealder og ny pensjonsordning innebærer at mange arbeidstakere må stå lenger i arbeid for å opprettholde pensjonsnivået. Det gir sterke økonomiske insentiver til å stå lenger i jobb, og det innebærer isolert sett at det blir mindre viktig med ytterligere insentiver til å arbeide lenger, og mer viktig å stimulere til økt etterspørsel etter seniorer og eldre arbeidstakere. Det taler igjen for at det blir mindre behov for seniorgoder som innebærer økte timelønnskostnader for senior arbeidstakere. Derimot bør innsatsen for å øke sysselsettingen av seniorer i arbeidsmarkedet forsterkes, med vekt på kompetanse og tiltak for å styrke etterspørselen.

Aldersgrensene i arbeidslivet, som i arbeidsmiljøloven og tjenestepensjonsordninger, har også stor betydning for sysselsettingen for eldre arbeidstakere. Økende levealder tilsier at arbeidstakere må kunne jobbe lenger enn før. På den annen side er det stor individuell variasjon i hvordan aldring påvirker arbeidsproduktiviteten, og en høy aldersgrense kan medføre at flere eldre arbeidstakere oppfattes som ulønnsomme sett fra arbeidsgivers ståsted. Det faktum at mange private virksomheter har bedriftsintern aldersgrense som er lavere enn den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, viser at mange bedrifter ønsker å begrense hvor lenge de ansatte kan fortsette å jobbe. Hvis arbeidsgiverne er bekymret for å bli sittende med ulønnsomme eldre arbeidstakere, kan det gjøre dem mer forsiktige med å ansette arbeidstakere som er noe yngre enn dette. Det kan svekke sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere i 60-årene.

Vi foreslår at den øvre aldersgrensen i arbeidsmiljøloven reduseres fra 72 år til 70 år, og at bedriftsinterne aldersgrenser fjernes. Partene bør samtidig utvikle ordninger som gjør det lettere for arbeidstakere å jobbe ut over aldersgrensene, med justerte lønns- og arbeidsvilkår, slik at begge parter er tjent med arbeidsforholdet. Samlet vil dette kunne styrke sysselsettingen blant seniorer under aldersgrensen, og i store deler av arbeidsmarkedet vil det øke mulighetene til å jobbe etter 70 år.

Alle særaldersgrenser bør gjennomgås med sikte på at flere står lenger i arbeid. I noen tilfeller kan det innebære at særaldersgrensen avvikles eller konverteres til en bedre pensjonsordning med fleksibelt uttak. I andre tilfeller må lønns- og pensjonsvilkår tilpasses med sikte på at arbeidstakerne kan starte en annen yrkeskarriere når de har passert særaldersgrensen.

1.6 En samlet strategi

Flere av ekspertgruppens forslag går rett inn i vanskelige avveininger i trygde- og arbeidsmarkedspolitikken. Vårt utgangspunkt er at til tross for et relativt høyt sysselsettingsnivå i Norge, er det altfor mange som står utenfor arbeidsmarkedet. Å få flere i jobb vil være godt for dem det gjelder, og det vil bidra til økt verdiskaping, bedre offentlige finanser og et mer robust velferdssystem.

Manglende deltakelse i arbeidslivet er i stor grad knyttet til helseproblemer eller svak kompetanse. Men helseproblemer behøver ikke være til hinder for arbeid, og svak kompetanse kan forbedres. Dersom forholdene legges til rette, kan mange flere komme inn i arbeidslivet. For å lykkes i å øke sysselsettingen, er det ikke nok med enkeltstående tiltak. Det er mange ulike barrierer som kan forhindre deltakelse i arbeidslivet, og det fordrer en bredt anlagt strategi. Våre forslag tar sikte på dette, med en rekke komplementære tiltak, i tråd med en inndeling OECD har brukt ved flere anledninger:

- Tiltak som bidrar til kvalifisering, tilrettelegging og oppfølging, slik at flere *kan* jobbe.
- Tiltak som styrker de økonomiske insentivene for arbeid, slik at flere *vil* jobbe.
- Tiltak som gjør det mer lønnsomt å ansette arbeidstakere med helseproblemer eller svak kompetanse, slik at flere *får* jobbe.

Isolert sett kan både tiltak som styrker de økonomiske insentivene og tiltak som gjør det mer lønnsomt å ansette personer fra utsatte grupper, innebære vanskelige avveininger. Men som en samlet strategi er det vår vurdering at dette vil bidra til økt sysselsetting i de gruppene som omfattes – til fordel for dem selv og for samfunnet ellers.

Kapittel 2
Ekspertgruppens mandat, sammensetning og arbeid

Ekspertgruppen ble oppnevnt i januar 2018. Den er første del av et sysselsettingsutvalg i to faser. I fase én går ekspertgruppen gjennom kunnskapsgrunnlaget og analyserer utviklingen i Norge sammenlignet med andre land. Ekspertgruppen foreslår tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad. I fase to skal partene i arbeidslivet og fagekspertene fortsette drøftingen med utgangspunkt i forslagene fra ekspertgruppen og eventuelle ytterligere forslag som fremmes i fase to.

Ekspertgruppen har hatt et bredt mandat og en kort virkeperiode. Den har derfor i hovedsak basert seg på eksisterende kunnskap. Ekspertgruppen har satt ut en rekke prosjekter for å få en kunnskapsoversikt over internasjonale og nasjonale erfaringer på utvalgte områder. Disse følger som digitale vedlegg til ekspertgruppens rapport.

Parallelt med ekspertgruppens arbeid har det pågått – og pågår fremdeles – andre tilgrensende utredninger og prosesser som drøfter tema med betydning for arbeidsmarked og sysselsetting. Det er for eksempel flere offentlige utvalg som har analysert og analyserer problemstillinger knyttet til kompetanse. Ekspertgruppen har ikke ønsket å duplisere dette arbeidet og har derfor avgrenset seg mot en del av dette sakskomplekset.

2.1 Ekspertgruppens oppnevning og mandat

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe er første del av et sysselsettingsutvalg hvor arbeidet skjer i to faser. I fase én går ekspertgruppen gjennom kunnskapsgrunnlaget og analyserer utviklingen i Norge sammenlignet med andre land. Gruppen foreslår faglig baserte tiltak for å øke sysselsettingen og redusere unødig langvarige stønadsforløp. I fase to skal partene i arbeidslivet og fagekspertene fortsette drøftingen med utgangspunkt i forslagene fra ekspertgruppen og eventuelle ytterligere forslag som fremmes i fase to. Hver av de to fasene skal vare om lag ett år.

Ekspertgruppen ble oppnevnt av regjeringen i statsråd fredag 12. januar 2018 og fikk følgende mandat:

> «Den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har tradisjonelt bidratt til god produktivitetsutvikling, god omstillingsevne, høy yrkesdeltakelse, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Modellen omfatter blant annet gode offentlige systemer for inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder, gratis utdanning og sjenerøs studiefinansiering og et nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Samtidig er modellen avhengig av høy sysselsetting og relativt høyt skattenivå for å være økonomisk bærekraftig.
>
> Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er sysselsatt i Norge er forholdsvis høy, særlig fordi mange kvinner og seniorer deltar i arbeidslivet. Det er likevel noen urovekkende trekk i det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen for viktige kjernegrupper, og, særlig menn og blant unge aldersgrupper har vist en avtakende trend. Utviklingen gjennom de siste 10–12 årene synes dessuten å ha gått i motsatt retning av land som Sverige, Tyskland og Storbritannia. Selv om noe kan forklares ved oljeprisfall og ulik konjunkturutvikling, er utviklingen bekymringsfull. Blant menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene er andelen sysselsatte i Norge nå lavere enn i mange land vi ønsker å sammenligne oss med. Sysselsettingen blant funksjonshemmede er heller ikke særlig høy sammenlignet med andre OECD-land, og Norge har en høyere andel av befolkningen på langvarige, helserelaterte ytelser. Innvandrere, særlig med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3), har dessuten en klart lavere deltakelse i arbeidsmarkedet enn andre grupper. Relativt lav gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt, bidrar dessuten til at

antall arbeidede timer per innbygger er lavere i Norge enn i mange andre land.

Blant de som står utenfor arbeidslivet i Norge, er det mange som mottar offentlige ytelser, særlig fra folketrygden, men også fra kommunale ordninger. I tillegg til å sikre inntekt skal ordningene bidra til å hjelpe den enkelte stønadsmottaker til å komme i arbeid og aktivitet. Andelen av befolkningen som mottar en helserelatert ytelse, er nå langt høyere enn for 30–40 år siden. Denne gruppen utgjør størstedelen av de i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Særlig bekymringsfull er veksten blant personer under 30 år, samtidig som yrkesdeltakelsen i denne aldersgruppen har falt. Blant disse er det mange med lettere psykiske lidelser. Det er betydelig frafall fra videregående utdanning, og personer med lav utdanning er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet.

En hjørnestein i det norske samfunnet er høy andel sysselsatte i befolkningen. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar, noe som er tydelig adressert blant annet i Perspektivmeldingen. En aldrende befolkning legger press på offentlige finanser gjennom økende pensjonsutgifter og økende utgifter til helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Muligheten til å dekke voksende utgifter gjennom økt bruk av oljeinntekter vil ikke være til stede på samme måte som tidligere. Samtidig blir det flere i eldre aldersgrupper med lav sysselsetting, og en stadig lavere andel av befolkningen vil befinne seg i det som tradisjonelt har blitt ansett som yrkesaktiv alder. Robotisering og utvikling av nye teknologier og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, og det er usikkert hvordan dette vil berøre ulike næringer og yrker. Det kan forventes fortsatt betydelig innvandring til Norge i årene som kommer. Mange av disse har relativt lav kompetanse, og det er en utfordring å integrere disse i arbeidsmarkedet samtidig som personer med lavt utdanningsnivå allerede er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet i Norge. Med et høyt og sammenpresset lønnsnivå og høye krav til produktivitet påvirkes Norge spesielt av globaliseringen. Det er en utfordring å sikre at arbeidskraften også i framtiden har etterspurt kompetanse, og produktivitet i tråd med lønnsnivået.

På denne bakgrunn skal ekspertgruppen analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, samt analysere utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser. Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad. Ekspertgruppen vil bli etterfulgt av et utvalg med representanter fra partene i arbeidslivet. Dette utvalget skal da kunne drøfte og bygge videre på de analysene og anbefalingene som ekspertgruppen har kommet med.

Utfordringene knyttet til fallende sysselsettingsandeler reiser mange problemstillinger og berører flere politikkområder. Regjeringen har drøftet viktigheten av høy sysselsetting for den langsiktige bærekraften i statsfinansene og pekt på utfordringer og utviklingstrekk senest i Perspektivmeldingen 2017. Også en rekke utvalg og ekspertgrupper har analysert, og analyserer, tilgrensende temaer. Ekspertgruppen bør i utgangspunktet ikke duplisere disse analysene, men står fritt til å supplere med egne analyser der dette er relevant. Det vises blant annet til rapporten «Et NAV med muligheter» og oppfølgingen i Meld. St. 33 (2015–2016) Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet, NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene, NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, Brochmann-utvalgene, Delingsøkonomiutvalget og Produktivitetskommisjonen. Det vises det til at det nylig er satt ned et utvalg som skal vurdere innretningen av videregående opplæring og at et ekspertutvalg for finansiering av livsopphold ved voksnes opplæring skal levere sin utredning innen 1. desember 2018. Det vises også til pågående arbeid i Kompetansebehovsutvalget, som skal vurdere hva slags kompetanse norsk arbeidsliv vil trenge i framtiden.

Ekspertgruppen skal heller ikke gjøre en særskilt vurdering av systemet for lønnsdannelsen. Det vises i den sammenheng til NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi og NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Ekspertgruppens mandat omfatter i hovedsak områder som ikke er nylig utredet eller blir utredet i andre sammenhenger.

Ekspertgruppen skal:

- Gi en samlet analyse av den trendmessige sysselsettingsutviklingen for ulike grupper i Norge. Ekspertgruppen skal sammenligne med andre land og peke på mulige forhold som kan forklare eventuelle forskjeller.
- Analysere om det er strukturelle trekk ved det norske arbeidsmarkedets funksjonsmåte som kan føre til lav sysselsettingsandel, herunder arbeidskraftens mobilitet geografisk og mellom næringer og yrker. Ekspertgruppen skal identifisere og foreslå mulige tiltak til forbedringer.
- Vurdere om det er forhold og utviklingstrekk ved arbeidsmarkedet som gjør det særlig krevende å inkludere særskilte grupper i arbeidslivet og/eller utfordrer muligheten til samtidig å opprettholde høy sysselsetting og et høyt lønnsnivå.
- Vurdere mulige tiltak som kan bidra til at arbeidskraften har den nødvendige kompetansen. Dette blant annet på bakgrunn av at robotisering og utvikling av nye teknologier og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet.
- Vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid. Ekspertgruppen skal herunder trekke på erfaringer fra utlandet.
- Gi en samlet analyse av utviklingen i mottak av de ulike inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder i Norge. Utvalget skal sammenligne situasjon og utvikling for mottak av inntektssikring i Norge med andre land, og peke på mulige forhold som kan bidra til å forklare forskjellene.
- Vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting. I denne vurderingen inngår betydningen av aktivitetskrav knyttet til de ulike ordningene. Herunder skal ekspertgruppen se på forholdet mellom de helserelaterte ordningene og øvrige inntektssikringsordninger, og vurdere hvordan de ulike ordningene påvirker den enkeltes muligheter til å komme i arbeid og aktivitet. Ekspertgruppen skal i tilknytning til dette komme med anbefalinger på mulige endringer i systemet som kan understøtte økt sysselsetting, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Ekspertgruppen skal vurdere samfunnsøkonomiske, statsfinansielle og administrative konsekvenser av sine forslag til tiltak, samt konsekvenser sett fra et brukerperspektiv, i tråd med kravene i utredningsinstruksen. I sine vurderinger av tiltak skal ekspertgruppen vektlegge regelforenkling. Ekspertgruppen kan bestille utredninger i den grad den selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta den nødvendige innhenting av kunnskap. Det legges til grunn at ekspertgruppen har kontakt med partene i arbeidslivet. Minst ett av ekspertgruppens forslag skal kunne gjennomføres innenfor uendrede budsjettrammer.»

Ekspertgruppen avga sin utredning til Arbeids- og sosialdepartementet 28. mars 2019.

2.2 Ekspertgruppens sammensetning

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe har hatt følgende sammensetning:
- Professor Steinar Holden, leder, Bærum
- Professor Grete Brochmann, Oslo
- Professor Lars Calmfors, Stockholm
- Fylkesdirektør i NAV Elisabeth Holen, Nevlunghavn
- Seniorforsker Knut Røed, Oppegård
- Forsker Kristine von Simson, Lillestrøm

Ekspertgruppen har hatt et sekretariat som har vært ledet av fagdirektør Sverre Try (Arbeids- og sosialdepartementet) og med følgende medlemmer: Rune Aslaksen, Hanne Haugen Jordheim, Anders Nærø (til september 2018), Berit Crosby (fra september 2018) og Ola Ribe (Arbeids- og sosialdepartementet), Eivind Breidlid, Morten Petter Johansen og Ingeborg Urkegjerde (til juni 2018) (Finansdepartementet), Hilde Olsen og Johannes Sørbø (Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Tor Hugo Hauge (Nærings- og fiskeridepartementet). Elin Høifoss (Arbeids- og sosialdepartementet) har utført faste sekretæroppgaver for ekspertgruppen. I tillegg har flere medarbeidere i ulike departementer og i Arbeids- og velferdsdirektoratet bidratt i arbeidet, herunder Lars-Magnus Eidsaune, Morten Henningsen, Hilde Leirmo, Reinert Leirvik, Roger Lorås og Jan Oddum (Arbeids- og sosialdepartementet).

2.3 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppens møter

Ekspertgruppen har i løpet av perioden fra januar 2018 til februar 2019 avholdt ti møter over 15 dager. Ett av møtene ble holdt i Stockholm, de andre i Oslo eller omegn. Ekspertgruppen har invitert flere innledere til disse møtene:

- Forsker Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning (ISF)
- Forsker Kristin Alsos, Fafo
- Forsker Axel West Pedersen, ISF
- Forsker Lasse Eika, SSB, og førsteamanuensis Manudeep Bhuller, Universitetet i Oslo og SSB
- Professor Mats Persson, Stockholms universitet
- Assistant Professor Rune Lesner, Aarhus universitet
- Professor Torben Andersen, Aarhus universitet
- Professor Anders Forslund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Avdelingsdirektør Sara Bruvoll og avdelingsdirektør Dag Holen, Arbeids- og sosialdepartementet

I tillegg har flere av ekspertgruppens egne medlemmer bidratt med faglige innledninger på ekspertgruppens møter.

Seminarer og møter

Ekspertgruppen arrangerte et seminar for partene i arbeidslivet og utvalgte brukerorganisasjoner 13. mars 2018. Seminaret hadde som formål å ha kontakt med partene i arbeidslivet og andre organisasjoner tidlig i prosessen, og gi aktører mulighet til å komme med innspill til ekspertgruppen. Det deltok om lag 60 personer. Det ble holdt tre forberedte innlegg under seminaret:

- Professor Steinar Holden, leder for ekspertgruppen, presenterte ekspertgruppen og ekspertgruppens mandat.
- Førsteamanuensis Manudeep Bhuller, Universitetet i Oslo, om sysselsetting i Norge: Begrensninger og muligheter.
- Forsker Simen Markussen, Frischsenteret, om utvikling og utfordringer knyttet til inntektssikringsordningene.

Hovedorganisasjonene i arbeidslivet (LO, NHO, Unio, KS, YS, Virke, Akademikerne og Spekter) holdt forberedte kommentarer og ble invitert til å levere skriftlige innspill i etterkant.

Leder for ekspertgruppen og for sekretariatet har hatt møte med NHO 21. juni 2018 og med LO 26. juni 2018.

Studieturer

Ekspertgruppen og sekretariatet gjennomførte en studietur til Stockholm 23. april 2018, hvor følgende svenske eksterne eksperter holdt innlegg:

- Hedvig Westphal og Gisela Waisman, Finansdepartementet i Sverige, om utviklingen på det svenske arbeidsmarkedet.
- Professor Mårten Palme, Stockholms universitet, om utvikling og reformer i uføretrygd og førtidspensjon.
- Analysesjef Annika Sundén, Arbetsförmedlingen i Sverige, om inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet.
- Forsker Lisa Laun, IFAU, om erfaringer med jobbskattefradrag og arbeidsbetingede stønader.
- Forsker David Seim, Stockholms universitet, om effekter av aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift.

Ekspertgruppen og deler av sekretariatet gjennomførte en studietur til NAV Drammen 15. mai 2018, hvor følgende personer informerte om virksomheten og arbeidet:

- Representanter, samarbeidspartnere og brukere ved Ungdomstorget informerte om arbeidet ved Ungdomstorget, et tverrfaglig tiltak for å motivere ungdom for videre utdanning, arbeidsrettet aktivitet eller helsetiltak.
- Avdelingsdirektør Ingar Heum, NAV Buskerud, informerte om arbeidsevne og arbeidsevnevurdering.
- Rådgiver Marthe Kathrud, NAV Buskerud, informerte om arbeidsinkludering.

Bestilte utredninger

I mandatet står det at ekspertgruppen kan bestille utredninger i den grad den selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta nødvendig innhenting av kunnskap. Ekspertgruppen har hatt et bredt mandat og en relativt kort virkeperiode. Den har derfor i hovedsak basert seg på eksisterende forskning og analyser. Det har vært begrenset tid til å sette i gang nye analyser, men ekspertgruppen har satt ut følgende prosjekter for å få kunnskapsoversikter over internasjonale og nasjonale erfaringer på utvalgte områder:

- Forsker Erling Barth, ISF, sammenligner sysselsettingsutviklingen på tvers av land, totalt og for ulike grupper.
- Forsker Rune V. Lesner, Aarhus universitet, sammenstiller erfaringer med varig lønnstilskudd, varig inntektssikring kombinert med aktivitet, fleksjobbordninger mv. i ulike land.
- Forsker Lisa Laun, IFAU, sammenstiller internasjonale erfaringer med jobbskattefradrag og arbeidsbetingede stønader.
- Professor Torben Andersen, Aarhus universitet, beskriver politikk og tiltak som er viktig for sysselsettingsutviklingen i Danmark.
- Professor Anders Forslund, IFAU, beskriver politikk og tiltak som er viktig for sysselsettingsutviklingen i Sverige.
- Professorene Mårten Palme og Mats Persson, Stockholms universitet, oppsummerer internasjonale erfaringer med sykefravær og sykelønnsordninger.
- Fafo, ved Kristin Alsos, kartlegger tariffavtaler med reguleringer knyttet til lønn under sykdom.
- SSBs forskningsavdeling, ved Lasse Eika og Manudeep Bhuller, dekomponerer og kvantifiserer faktorer bak sysselsettingsutviklingen i Norge siden 2000.
- Forsker Kristine von Simson, ISF, oppsummerer effekter av arbeidsmarkedstiltak mv. på arbeidstilbud og sysselsetting ut fra norske erfaringer.

Notatene inngår som digitale vedlegg til ekspertgruppens rapport.

2.4 Relevante utredninger og prosesser

Ekspertgruppens arbeid må ses i sammenheng med at det parallelt har pågått og fremdeles pågår andre tilgrensende utredninger og prosesser som drøfter tema med betydning for arbeidsmarked og sysselsetting. Det er for eksempel flere utvalg som har analysert eller analyserer problemstillinger knyttet til kompetanse:

- Kompetansebehovsutvalget ble opprettet i mai 2017 for å få mer kunnskap om framtidige kompetansebehov. Utvalget ledes av professor Steinar Holden, og avgir en årlig kompetansebehovsrapport, første gang 1. februar 2018, NOU 2018: 2.
- Livsoppholdsutvalget ble opprettet i mai 2017 for å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole og videregående nivå. Utvalget ble ledet av seniorforsker Oddbjørn Raaum og leverte sin utredning 30. november 2018, NOU 2018: 13.
- Liedutvalget om videregående opplæring ble opprettet i september 2017 og skal levere to innstillinger. Den første beskriver styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring og ble levert 10. desember 2018, NOU 2018: 15. Hovedinnstillingen skal leveres ett år etter delinnstillingen og skal inneholde forslag til endringer i struktur, organisering og fagsammensetning i framtidens videregående opplæring.
- Ekspertutvalget om etter- og videreutdanning ble opprettet i mars 2018 og ledes av seniorforsker Simen Markussen. Utvalget skal avgi en utredning med vurderinger og forslag innen 1. juni 2019.

Ekspertgruppen har ikke ønsket å duplisere dette arbeidet og har derfor avgrenset seg mot en del av dette sakskomplekset. Det vises for øvrig til mandatet for ytterligere avgrensinger mot tidligere utredninger.

Enkelte politikkområder har i løpet av ekspertgruppens arbeid vært i utvikling. Det gjelder blant annet prosessene rundt tjenestepensjon, inkluderingsdugnaden, strategiplan om integrering og intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). En arbeidsgruppe sammensatt av partene i arbeidslivet og Arbeids- og sosialdepartementet ferdigstilte en rapport om permitteringsordningen i januar 2019. Blant annet derfor har ekspertgruppen begrenset sin omtale av disse områdene.

Del II
Beskrivende del

Kapittel 3
Utviklingen i sysselsettingen

Antall sysselsatte som andel av befolkningen var to prosentpoeng lavere i 2018 enn i 2000. Sysselsettingsandelen har variert med konjunkturene, og nedgangen i kjølvannet av finanskrisen i 2008 og senere som følge av oljeprisfallet i 2014, har gitt redusert sysselsetting. Nedgangen i sysselsettingsandel er sterkere for menn enn kvinner. Det kan ha sammenheng med at konjunkturutsatte bransjer er mannsdominerte. En langvarig fallende trend i sysselsettingsandelen for menn kan også ha fortsatt i perioden.

Endringer i befolkningens sammensetning har bidratt til lavere sysselsettingsandel. Det er blitt flere eldre og flere innvandrere, og siden disse gruppene har lavere sysselsettingstilbøyelighet enn befolkningen for øvrig, bidrar det til lavere sysselsettingsandel i befolkningen samlet. Sysselsettingsandelen for aldersgruppen 55–64 år har likevel steget markert, og det har dempet effekten av flere eldre. Økt arbeidsinnvandring har ført til en økning i sysselsettingen blant innvandrere. Flere innvandrere med flyktningebakgrunn og familiegjenforente til disse har derimot trukket sysselsettingsandelen ned.

Sysselsettingen har falt betydelig i aldersgruppen 15–24 år, noe som i hovedsak skyldes en økning i andelen unge som tar utdanning. Andelen unge i denne aldersgruppen som verken er i jobb, utdanning eller opplæring, er om lag fire og en halv prosent. Det er samme nivå som i 2006, som var første år hvor denne andelen ble beregnet.

Særlig for grupper med lav kompetanse kan lavere sysselsettingsandel også henge sammen med strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, som har bidratt til økte krav til kompetanse og økt konkurranse om jobbene.

Norge har fortsatt et forholdsvis høyt sysselsettingsnivå sammenlignet med mange andre land i Europa, men Norges rangering har falt siden årtusenskiftet og særlig i perioden 2014–2017. Det er mange som står utenfor arbeidslivet. I kjernegruppen 25–54 år er det hele 17 prosent som ikke er sysselsatte.

For menn i aldersgruppen 25–54 år var sysselsettingsandelen i 2017 lavere enn gjennomsnittet i EU, og fire prosentpoeng lavere enn i Sverige og Tyskland. For kvinner i samme aldersgruppe ligger Norge klart over EU-gjennomsnittet, men også her var vi fire prosentpoeng under Sverige. Den gode sysselsettingsutviklingen i land som Sverige, Tyskland og Nederland taler for at det er mulig å oppnå betydelig høyere sysselsetting også i Norge.

Høy sysselsetting er et sentralt mål i norsk politikk. Det er viktig for den enkeltes velstand og bidrar til høy verdiskaping, som igjen legger grunnlaget for finansieringen av våre velferdsordninger. Deltakelse i arbeidsmarkedet er dessuten en viktig arena for fordeling av inntekt.

Ekspertgruppens mandat viser til at sysselsettingen har falt for viktige kjernegrupper de siste ti–tolv årene, særlig blant menn og unge, mens sysselsettingen har økt i flere andre land. Mandatet ber om at ekspertgruppen gir en samlet analyse av den trendmessige sysselsettingsutviklingen for ulike grupper i Norge, sammenligner utviklingen i Norge med andre land og peker på mulige forhold som kan forklare eventuelle forskjeller. Videre er vi bedt om å analysere om det er strukturelle trekk ved det norske arbeidsmarkedets funksjonsmåte som kan føre til lav sysselsettingsandel.

Formålet med kapitlet er å beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk. De samme faktorene som kan bidra til å forklare utviklingen de senere årene, kan tenkes å gjøre seg gjeldende også framover, og en nærmere analyse av dem er viktig som bakgrunn for vurdering av tiltak for å øke sysselsettingen.

Avsnitt 3.1 beskriver utviklingen i sysselsettingsandelen i Norge og sammenligner arbeidsmarkedsutviklingen i Norge med andre land. Avsnitt 3.2 beskriver utviklingen i sysselsettingsandelen for brede aldersgrupper, menn og kvinner, herunder betydningen av aldring, utdanning og innvandring. Avsnittet gir også en nærmere omtale av utviklingen i arbeidsmarkedets funksjonsmåte. I avsnitt 3.3 oppsummeres sentrale faktorer bak nedgangen i sysselsettingsandelen.

Boks 3.1 Flere statistikkilder gir informasjon om sysselsetting

Statistisk sentralbyrå har tre forskjellige statistikker om sysselsetting: Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og nasjonalregnskapet. De ulike statistikkene har ulike formål og ulik avgrensning av populasjonen.

Informasjon om sysselsettingen blant befolkningen bosatt i Norge kan hentes fra AKU eller den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Nasjonalregnskapet omfatter sysselsetting i alle enheter som driver økonomisk aktivitet i Norge i mer enn ett år og omfatter dermed også sysselsatte som pendler inn til Norge.

AKU gir en forholdsvis omfattende beskrivelse av strukturelle trekk i arbeidsmarkedet og tilsvarende undersøkelser gjennomføres i mange andre land. Statistikken er basert på internasjonale definisjoner og er hovedkilden når en sammenligner forhold i arbeidsmarkedet mellom land. AKU publiseres hvert kvartal og gir informasjon om hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet endres over tid. Noen hovedstørrelser publiseres hver måned og er en del av konjunkturstatistikken.

AKU definerer sysselsettingsandelen som andelen av en befolkningsgruppe i alderen 15–74 år som er sysselsatt med minst én times inntektsgivende arbeid i referanseuken. De som ikke er sysselsatte, er arbeidsledige eller utenfor arbeidsstyrken.

AKU inneholder en rekke kjennetegn som kan bidra til å kaste lys over hvor sterkt ulike grupper er knyttet til arbeidslivet. Populasjonen i AKU omfatter alle sysselsatte, både arbeidstakere og selvstendige. AKU er en utvalgsundersøkelse med et representativt og roterende utvalg på om lag 24 000 personer intervjuet hvert kvartal. Utvalgsundersøkelser innebærer flere kilder til usikkerhet, både ved innhenting og ved beregning av tall for hele befolkningen. Det benyttes ulike estimeringsmetoder for å justere for feil, og utvalgsusikkerheten oppgis i form av standardavvik. Årstallene er gjennomsnittstall for året.

Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken gir nivåtall og sysselsettingsandeler på detaljert regionalt nivå og for mindre grupper, etter alder, kjønn og innvandringsbakgrunn, samt etter detaljert næring. Sysselsetting er definert på samme måte som i AKU. Statistikken er en årlig fulltelling i slutten av november av alle bosatte sysselsatt i norske virksomheter og gir derfor sikrere informasjon enn AKU. For lønnstakere er datakilden a-ordningen, som avløste arbeidsgiver/arbeidstaker-registeret fra og med 2015. Det medførte et brudd i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken samme år. For selvstendig næringsdrivende er registergrunnlaget mindre presist, og AKU bestemmer totaltallet for denne gruppen. Det publiseres kvartalsvise registertall for lønnstakere basert på a-ordningen. Her er populasjonen virksomheter og lønnstakere som i nasjonalregnskapet.

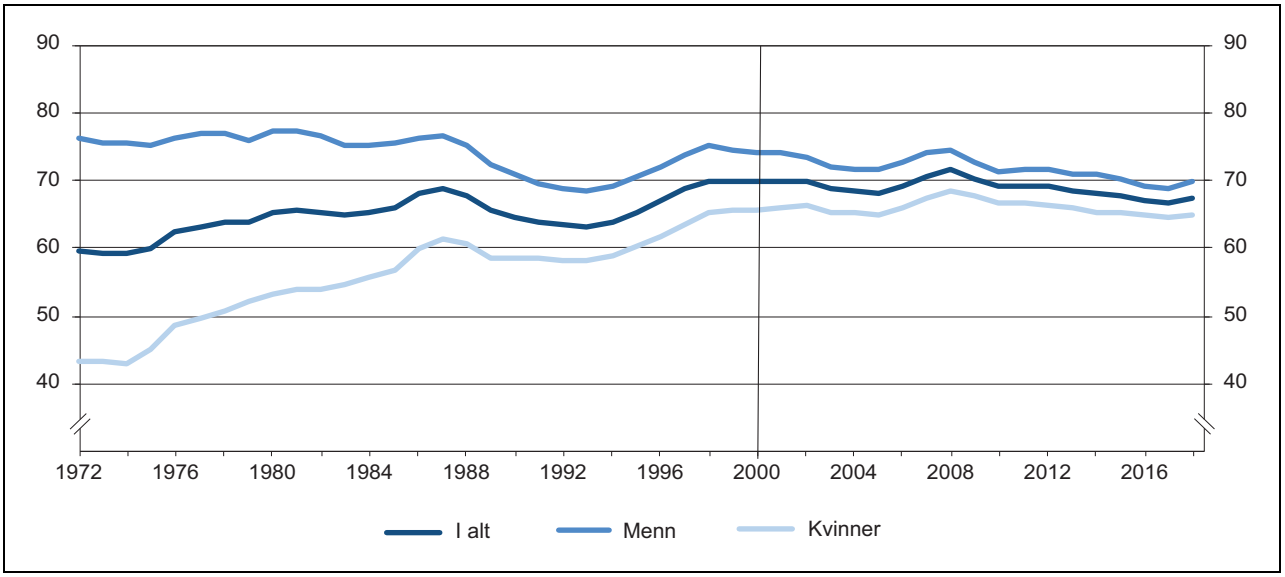
Nasjonalregnskapet baserer seg på en rekke statistikkilder og viser den samlede arbeidsinnsatsen for ansatte og selvstendige, målt i timeverk/årsverk og i personer, for alle norske virksomheter samlet og etter næring. Nasjonalregnskapet oppgir ikke sysselsettingsandeler og kan ikke brytes ned på undergrupper av sysselsatte etter demografiske kjennetegn.

3.1 Sysselsettingsutvikling og konjunkturer

Sysselsetting kan måles både i personer og i utførte timeverk. Vi legger her vekt på antall sysselsatte som andel av befolkningen, fordi dette indikerer hvilken andel av befolkningen som deltar i arbeidslivet og som bidrar til den registrerte verdiskapingen i landet. Kapitlet konsentrerer seg om endringer fra 2000. De viktigste kildene til statistikk om sysselsetting i Norge er omtalt i boks 3.1.

Nedgang i sysselsettingsandelen etter 2000

Sysselsettingen i Norge vokste kraftig på 1970-tallet og fram til slutten av 1980-tallet som følge av sterk vekst i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant kvinner. I den neste 20-årsperioden svingte nivået i takt med konjunktursyklusene, rundt et relativt stabilt nivå, selv om sysselsettingsandelen for kvinner fortsatte å øke. Etter en topp i 2008 falt sysselsettingsandelen for gruppen 15–74 år fram til 2017.

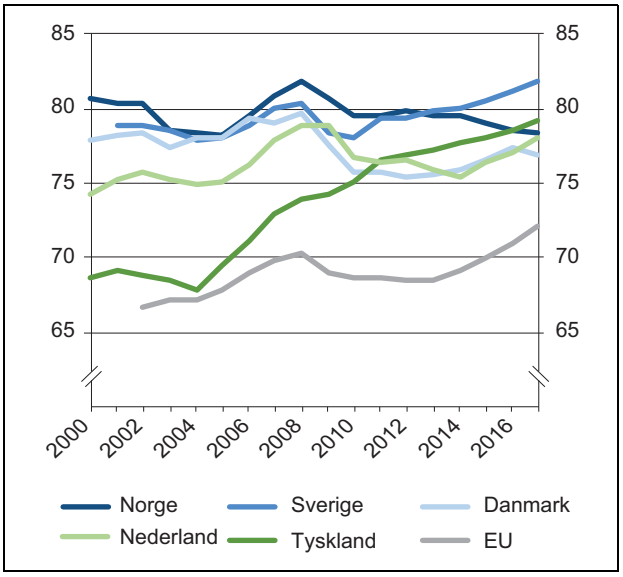


Figur 3.1 Andelen av befolkningen som er sysselsatt, etter kjønn, 15–74 år. Årsgjennomsnitt i prosent. 1972–2018

Vertikal linje angir år 2000 som er startpunktet for den perioden som ekspertgruppen i hovedsak vurderer.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

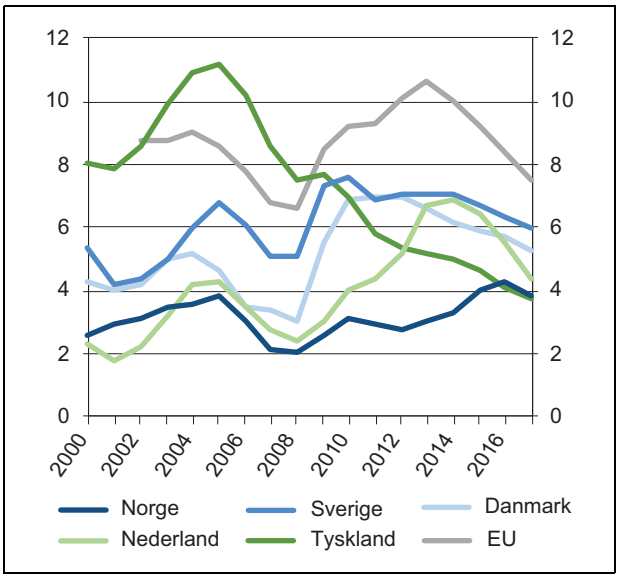
Figur 3.2 viser sysselsettingsutviklingen i Norge, Danmark, Nederland, Sverige, Tyskland og EU-gjennomsnittet for aldersgruppen 20–64 år. Norge hadde høyest sysselsettingsandel blant disse landene fram til 2012. Deretter har utviklingen vært noe svakere enn i de andre landene, slik at sysselsettingsandelen i Norge i 2017 var lavere enn i Sverige og Tyskland. Boks 3.2 gir en nærmere sammenligning av utviklingen i Norge og Sverige.

Figur 3.3 viser utviklingen i arbeidsledigheten for de samme landene. Ledighetsutviklingen avspeiler i stor grad utviklingen i sysselsettingen, men med motsatt fortegn. I Tyskland har den sterke sysselsettingsveksten ført til en kraftig reduksjon i arbeidsledigheten etter 2005. I de



Figur 3.2 Andelen av befolkningen som er sysselsatt i Norge og utvalgte land, 20–64 år. Årsgjennomsnitt i prosent. 2000–2017

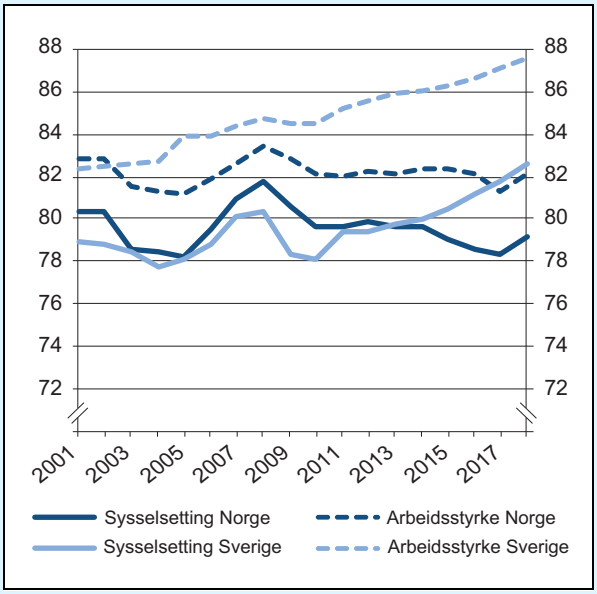
Fra 2000 eller første tilgjengelige år. Samlet sysselsetting avgrenses ofte til 20–64 år i internasjonale sammenligninger. Denne aldersgruppen er i mindre grad påvirket av forskjellige utdannings- og pensjonssystemer i landene.
Kilde: Eurostat



Figur 3.3 Arbeidsledigheten i Norge og utvalgte land, 20–64 år. Årsgjennomsnitt i prosent av arbeidsstyrken. 2000–2017

Kilde: Eurostat

Boks 3.2 Sysselsetting og arbeidsstyrke i Norge og Sverige



Figur 3.4 Sysselsetting og arbeidsstyrke i Norge og Sverige som andel av befolkningen 20–64 år. Årsgjennomsnitt i prosent. 2001–2018

Det var brudd i statistikken i Sverige i 2001.

Kilder: Eurostat, Statistisk sentralbyrå, Statistiska centralbyrån

Sverige er vårt nærmeste naboland, og det er betydelig likheter mellom de to landene på mange områder, som utdanningsnivå, arbeidsmarkedsinstitusjoner og økonomisk politikk. Næringsstrukturen er derimot forskjellig. I denne boksen sammenlignes utviklingen i arbeidsstyrke og sysselsetting i Norge og Sverige siden 2001.

Ved inngangen til 2000-tallet var sysselsettingsandelen i aldersgruppen 20–64 år noe høyere i Norge enn i Sverige, mens arbeidsstyrken som andel av befolkningen i samme aldersgruppe var om lag lik. Forskjellen var dermed noe høyere arbeidsledighet i Sverige enn i Norge.

Siden 2010 har sysselsettingen i Sverige økt, og sysselsettingsandelen var nær fire prosentpoeng høyere i 2018 enn i 2001. Arbeidsstyrken har økt enda mer i perioden, med vel fem prosentpoeng. I Norge var sysselsettingen vel ett prosentpoeng lavere og arbeidsstyrken trekvart prosentpoeng lavere i 2018 enn i 2001.

Konjunkturutviklingen var nokså lik i de to landene fram til 2010, selv om toppunktet i 2008 var noe høyere i Norge og tilbakeslaget etter finanskrisen i 2008 var litt sterkere i Sverige. Deretter har utviklingen vært noe bedre i Sverige og særlig etter oljeprisfallet i 2014.

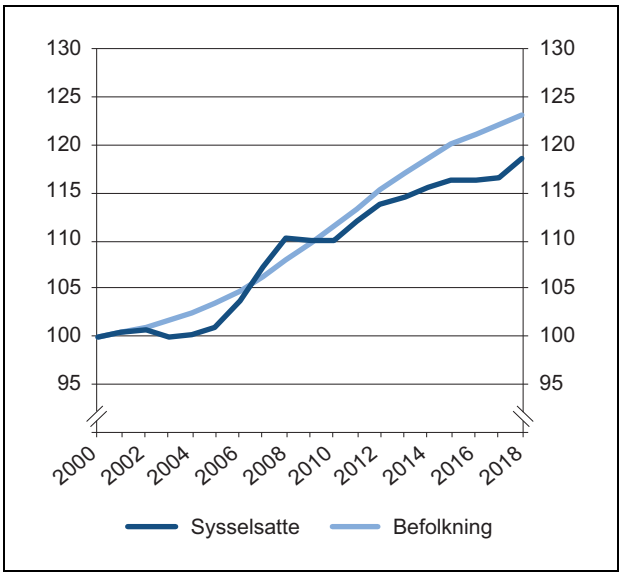
Den sterke økningen i arbeidsstyrken i Sverige er imponerende, ikke minst i lys av at arbeidsledigheten hele tiden har vært noe høyere i Sverige enn i Norge. Erfaringsmessig vil høyere ledighet dempe veksten i arbeidsstyrken fordi arbeidsledige kan trekke seg ut av arbeidsmarkedet. Forslund (2019) trekker fram at pensjonsreformen på 1990-tallet, og særlig endringene i reglene for tidligpensjon, har bidratt til høyt arbeidstilbud og høy sysselsetting blant eldre. Han påpeker at det er sannsynlig at også endringer i inntektsskatten (jobbskattefradrag) og innstramminger i dagpengeordning i perioden mellom 2006 og 2014, har bidratt til veksten i sysselsettingen i Sverige de senere årene.

Det har også vært en betydelig forskjell i befolkningsutviklingen (ikke vist i figuren). Norge har hatt en befolkningsvekst på 18 prosent i perioden 2001–2018 for aldersgruppen 20 – 64, mens den har vært vel 10 prosent i Sverige. Høyere befolkningsvekst i Norge henger i stor grad sammen med høyere arbeidsinnvandring til Norge etter EØS-utvidelsene i 2004 og 2007.

andre landene førte finanskrisen i 2008/09 til en sterk økning i arbeidsledigheten, men etter 2014 har ledigheten falt i alle disse landene. I Norge fortsatte ledigheten å øke fram til 2016, blant annet som følge av fallet i prisen på olje i 2014.

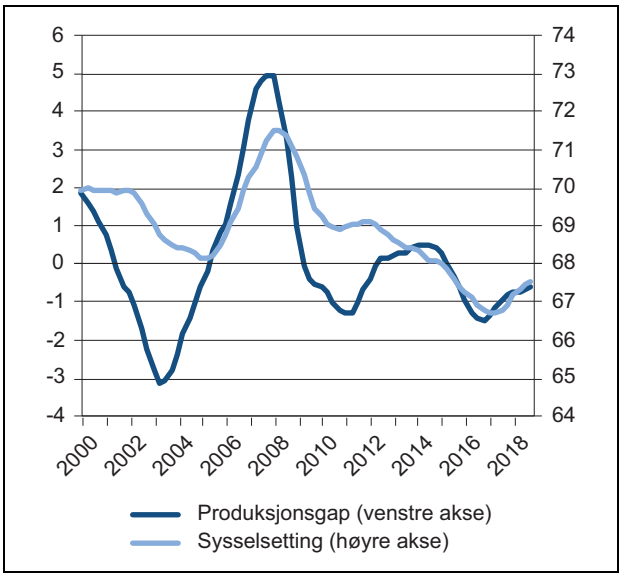
Sterkere vekst i befolkningen enn blant sysselsatte

Sysselsettingen er påvirket av faktorer både på tilbuds- og etterspørselssiden. Erfaringsmessig vokser produksjon og sysselsetting over tid, men utviklingen er langt fra jevn. Etterspørselen etter arbeidskraft varierer med konjunkturer, endringer i næringsstruktur, offentlige budsjetter



Figur 3.5 Sysselsetting og befolkning 15–74 år. Årsgjennomsnitt. Indeks med år 2000 = 100. 2000–2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.6 Produksjonsgap for Fastlands-Norge og sysselsettingsandel for befolkningen i alderen 15–74 år. Prosent. 1. kvartal 2000 – 4. kvartal 2018

Produksjonsgapet angir avvik fra beregnet trend i BNP Fastlands-Norge ved bruk av Hodrick-Prescott-filter. Tallseriene (kvartalstall) er sesongjustert og glattet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

mv. Tilbudet av arbeidskraft avhenger av befolkningsutviklingen og dens sammensetning, blant annet med hensyn på alder og kompetanse, samt ønske og behov for arbeid. Figur 3.5 viser at befolkningsveksten var særlig sterk i perioden 2005–2014, blant annet som følge av høy arbeidsinnvandring etter EØS-utvidelsen i 2004. Fra 2005 til 2008 vokste sysselsettingen raskere enn befolkningen, mens sysselsettingen i de fleste årene etterpå har hatt noe lavere veksttakt enn befolkningen. I 2018 var igjen sysselsettingsveksten høyere enn befolkningsveksten.

Sysselsettingsandelen varierer med konjunkturene

Andelen som er sysselsatt varierer med konjunkturene. Konjunktursvingningene fra 2000 er illustrert i figur 3.6 med en kurve som angir hvordan den faktiske verdiskapingen har avveket fra en trendmessig jevn utvikling. Forskjellen mellom faktisk verdiskaping og trendmessig utvikling omtales gjerne som produksjonsgapet. Produksjonsgapet er et anslag på konjunkturutviklingen i økonomien, med høykonjunktur når produksjonsgapet er større enn null og i lavkonjunktur når produksjonsgapet er mindre enn null.

Norsk økonomi gikk inn i en lavkonjunktur rundt 2001, og det førte til nedgang i sysselsettingsandelen. Sysselsettingen avhenger både av produksjonsutviklingen og av hvor raskt bedriftene tilpasser arbeidsstokken til arbeidskraftbehovet, som igjen er påvirket av regler for ansettelse og oppsigelse, hvilke næringer som er berørt mv. Slik treghet i tilpasningen kan forklare at sysselsettingsendringen gjerne kommer noe etter endringen i produksjonen når konjunkturene snur.

I årene 2004–2008 var Norge inne i en kraftig konjunkturoppgang. God tilgang på arbeidskraft ved EU/EØS-utvidelsen i 2004 forsterket og forlenget konjunkturoppgangen. Det internasjonale tilbakeslaget som følge av finanskrisen høsten 2008, førte til en bred konjunkturnedgang og redusert sysselsetting. Fortsatt høy aktivitet med vekst i investeringsetterspørselen fra petroleumssektoren og en ekspansiv penge- og finanspolitikk, bidro til å dempe nedgangen i fastlandsøkonomien de første årene etter finanskrisen. Til tross for relativ god økonomisk vekst fra 2011 til 2014, var oppgangen ikke sterk nok til at sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år tok seg opp i perioden.

I 2014 gikk Norge inn i en ny nedgangskonjunktur som følge av et betydelig oljeprisfall, og sysselsettingsandelen fortsatte å falle. I 2016 økte oljeprisen igjen. Etter 2017 har norsk økonomi hatt god produksjonsutvikling, drevet av vekst både i konsum og bedriftsinvesteringer. Eksporten har også økt. Oppgangen i norsk økonomi har bidratt til vekst i sysselsettingsandelen i 2018.

Selv om det er betydelig samvariasjon mellom konjunkturutviklingen og i sysselsettingsandelen, gir det likevel ikke grunnlag for å si hvor stor del av den observerte endringen i sysselsettingsandelen som kan forklares med konjunkturutviklingen. Strukturelle faktorer vil også påvirke sysselsettingsandelen. Det er ofte vanskelig å skille klart mellom strukturelle forhold og konjunkturutviklingen, særlig når en vurderer nær fortid. Det kan dessuten ta noe tid for arbeidsmarkedet å absorbere en sterk befolkningsvekst.

3.2 Nærmere om sysselsettingsutviklingen

Dette avsnittet ser nærmere på faktorer som påvirker befolkningens og arbeidsstyrkens sammensetning, som alder, innvandring og utdanning. Avsnittet sammenligner også utviklingen for brede aldersgrupper i Norge med utviklingen i tilsvarende grupper i andre land. Gjennomgangen bygger blant annet på rapporter fra Bhuller og Eika (2019) og Barth (2019) til ekspertgruppen.

3.2.1 Betydningen av endret befolkningssammensetning

Fallet i sysselsettingsandelen fra 2000 til 2018 er en nettovirkning av en rekke faktorer. Sysselsettingsandelen i perioden er påvirket av høy befolkningsvekst og av relativt betydelige endringer i befolkningens sammensetning. Bhuller og Eika (2019) har analysert virkninger av endring i aldersstruktur, innvandringsandel og utdanningsnivå, se boks 3.3.

I det følgende gis en beskrivelse av hvordan sysselsettingsandelen har utviklet seg for tre brede aldersgrupper; unge, middelaldrende og eldre. Betydelig økning i andelen innvandrere i befolkningen gjør at vi deretter ser spesielt på den gruppen.

3.2.2 Lengre utdanningsløp har redusert andelen unge i jobb

Sysselsettingen blant unge (15–24 år) er redusert siden år 2000, mens andelen unge under utdanning har økt. Dette er en utvikling vi også har sett i mange andre land.

De aller fleste unge under 20 år er i utdanning. I aldersgruppen 20–24 år har det vært en økning i andelen i utdanning og en nedgang i andelen som oppgir yrkesaktiv som hovedaktivitet, og i 2018 var de to gruppene om lag like store, se figur 3.7. Andelen unge som kombinerer utdanning og jobb har økt, men noe mindre enn økningen i andelen unge som har utdanning som hovedaktivitet, særlig de senere årene. Andelen som verken oppgir yrkesaktiv eller utdanning som hovedaktivitet har økt moderat fra 2000 til 2018. Andelen unge uføre har økt, mens andelen med hjemmearbeid har blitt redusert om lag like mye. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4 når det gjelder utviklingen i mottak av trygd blant unge.

Hvor lett det er å få arbeid varierer med etterspørselen etter arbeidskraft. For unge uten arbeidserfaring, er denne sammenhengen særlig sterk. Det bidrar til å forklare at sysselsettingsandelen svinger mer over konjunktursyklene blant unge enn blant eldre aldersgrupper (Barth og von Simson 2012). Blant annet vil unge i større grad velge utdanning når det er lite tilgang på jobber.

Muligheten til deltidsjobb for unge under utdanning vil også kunne være påvirket av tilgangen på arbeidskraft fra utlandet. En studie fra Frischsenteret viser at svenske ungdommer rundt 2008–2009 ble rekruttert til jobber i Norge som tradisjonelt mange skoleungdommer og studenter hadde som deltidsjobb (Bratsberg og Raaum 2013). Det var særlig unge under 20 år, hvor det store flertallet er under utdanning, som fikk redusert sysselsetting på grunn av innvandring ifølge denne studien.

Bhuller og Eika (2019) beregner at sysselsettingsandelen for unge i alderen 16–24 år bare ville vært litt høyere i 2017 om sammensetningen av aldersgruppen i 2017 med hensyn til alder, utdanning og innvandringsandel hadde vært som i 2000. Mesteparten av nedgangen i sysselsettingsandelen for denne gruppen må derfor tilskrives andre forhold, som færre jobber for lavt kvalifiserte, en kompetansemessig svakere gruppe mv., men ulik konjunktursituasjon i begynnelsen og slutten av perioden har trolig også hatt betydning.

I 2000 var sysselsettingsandelen blant unge i Norge relativt høy sammenlignet med flere andre land. Selv om andelen har falt, er den fortsatt betydelig høyere enn EU-gjennomsnittet, se figur 3.8. I Sverige har sysselsettingsandelen for unge økt de senere årene og nærmet seg nivået i Norge. I flere land, blant dem Norge, er det klare konjunkturutslag i sysselsettingen for ungdomsgruppen.

Det er noen måleproblemer ved sammenligning av sysselsettingsandeler i ulike land, særlig for unge. Lærlinger og andre som har arbeidspraksis med lønn som del av utdanningen, kategoriseres som sysselsatte, mens lignende grupper i skole regnes som under utdanning. Land med

Boks 3.3 Betydningen av demografiske faktorer for endring i sysselsettingsandelen

Bhuller og Eika (2019) analyserer virkninger av alder, innvandring og utdanningsnivå på sysselsettingsandelen i perioden 2000–2017 for aldersgruppen 16–74 år. Formålet er å belyse i hvilken grad nedgangen i sysselsettingsandelen på tre prosentpoeng for gruppen kan forklares med endringer i de nevnte faktorene. De beregner en kontrafaktisk sysselsettingsendring ved å holde befolkningssammensetningen med hensyn til alder, utdanning og innvandring uendret og lik som i 2000, mens sysselsettingsandelene i hver gruppe endres fra nivået i 2000 til nivået i 2017. Differansen mellom den faktiske og den kontrafaktiske endringen i sysselsettingen gir dermed et grovt anslag på virkningen av endringer i befolkningssammensetningen fra 2000 til 2017.

Anslagene må ses som en illustrasjon, og det er viktige forbehold. Dersom en gruppe øker som andel av befolkningen, kan det føre til endring i sysselsettingsandelen i gruppen. For eksempel er det grunn til å regne med at en betydelig vekst i andelen med høyere utdanning isolert sett kan ha ført til større konkurranse om jobbene som krever høyere utdanning, og dermed lavere sysselsettingsandel for personer med høyere utdanning. Slike effekter blir det ikke tatt hensyn til. Beregningene kan heller ikke tolkes som årsakssammenhenger.

Ifølge disse beregningene har innvandring isolert sett bidratt til å trekke ned sysselsettingsandelen med 0,5 prosentpoeng fra 2000 til 2017. Flere eldre har isolert sett trukket sysselsettingsandelen ned med 1,9 prosentpoeng. Økt utdanning har derimot trukket opp sysselsettingsandelen med 4,6 prosentpoeng i denne analysen, noe som mer enn motvirker de negative virkningene av aldring og innvandring.

Det er også et samspill mellom faktorene. For eksempel har økningen i antall innvandrere isolert sett bidratt til at utdanningsnivået er blitt redusert i befolkningen som helhet. Å endre alle faktorene samtidig gir derfor mindre utslag enn summen av virkningen av de enkelte faktorene. Samlet har de nevnte faktorene bidratt til å øke sysselsettingsandelen med 0,4 prosentpoeng.

Tabell 3.1 Beregnet endring i sysselsettingsandel 16–74 år som følge av endring i sammensetningen i befolkningen mht. alder, innvandring og utdanning fra 2000 til 2017. Prosentpoeng

	Virkninger på sysselsettingsandelen fra 2000 til 2017
Isolerte virkninger av hhv. endring i:	
Innvandring	-0,5
Alder	-1,9
Utdanningsnivå	4,6
Alle endringer simultant	0,4

Alders-, innvandrings- og utdanningssammensetningen er ikke uavhengig av hverandre. Den simultane virkningen av samtidig endring i de nevnte faktorene avviker derfor fra summen av de isolerte virkningene.
Kilde: Bhuller og Eika (2019)

Boks 3.3 forts.

Virkningene på sysselsettingsandelen av endringer i aldersstruktur, innvandring og utdanningsnivå varierer med kjønn og alder, se tabell 3.2. For kvinner har sammensetningseffekter dempet nedgangen i sysselsettingen, noe som særlig skyldes sterk økning i andelen med høyere utdanning. For menn har det vært mindre økning i andelen med høyere utdanning, og sammensetningseffektene – særlig flere eldre – har forsterket nedgangen i sysselsettingsandelen. En betydelig nedgang i sysselsettingsandelen for gruppen 16–24 år synes å være drevet av andre faktorer enn de som er analysert i rapporten. For gruppen 25–54 år har en større andel innvandrere trukket ned, mens økt utdanningsnivå har bidratt til å dempe nedgangen. For den eldste gruppen har positive effekter av økt utdanningsnivå blitt noe dempet av økt alder, men faktisk sysselsetting har økt noe mer enn den beregnede endringen.

Se digitalt vedlegg fra Bhuller og Eika (2019) for nærmere detaljer.

Tabell 3.2 Endring i sysselsettingsandel for kvinner og menn og noen aldersgrupper fra 2000 til 2017. Prosentpoeng

	Faktisk endring 2000–2017	Beregnet endring	Differanse
Alle	-3,0	-3,4	0,4
Herav:			
– kvinner	-1,9	-3,8	1,9
– menn	-4,2	-2,9	-1,3
– 16–24 år	-8,7	-7,9	-0,8
– 25–54 år	-2,1	-5,1	3,0
– 55–74 år	5,4	4,2	1,2

Beregnet kontrafaktisk endring innenfor hver befolkningsgruppe, der sammensetningen med hensyn på alder, innvandring og utdanning holdes konstant lik nivået i 2000, mens sysselsettingsandelene innen hver undergruppe (alder, innvandring og utdanning) endres fra nivået i 2000 til nivået i 2017.

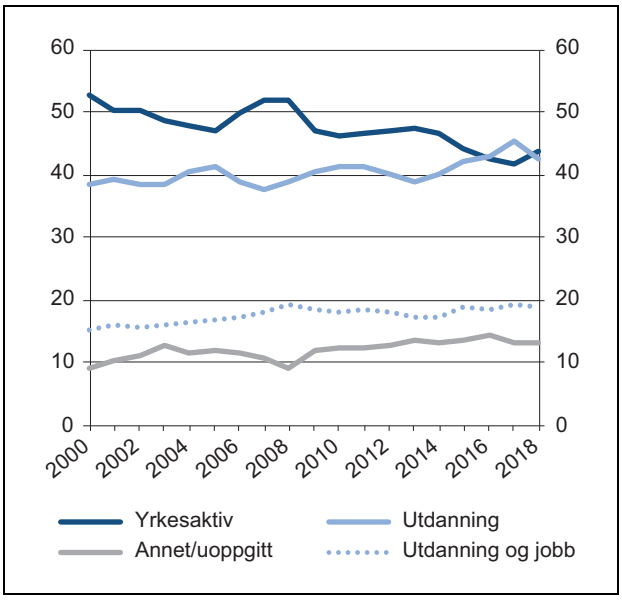
Kilde: Bhuller og Eika (2019)

mye praksisbasert opplæring vil derfor ha høyere sysselsettingsandel for unge enn land med skolebasert opplæring. I tillegg kan en nedgang i sysselsettingsandelen være gunstig dersom det gjenspeiler at andelen i utdanning øker. Sysselsettingsandelen for unge alene er dermed ikke en tilstrekkelig indikator for å vurdere hvor stor andel av de unge som er i en utsatt situasjon i arbeidsmarkedet, herunder betydningen av endringer over tid eller forskjeller mellom land. Barth (2019) ser på samlet aktivitetsrate, definert som summen av sysselsettings- og utdanningsraten, og finner at Norge ligger høyt og på om lag samme nivå som Danmark, Sverige og Nederland.

Stabil andel unge utenfor utdanning og arbeid

NEET-andelen («Not in Employment, Education or Training») omfatter de som verken er i jobb, utdanning eller opplæring. Indikatoren har som hensikt å måle andelen unge som ikke har noen aktivitet som forventes å fremme framtidig yrkeskarriere. Indikatoren omfatter også unge som ønsker arbeid, både aktive og ikke-aktive arbeidssøkere, i tillegg til de som ikke er aktuelle for arbeid, for eksempel fordi de er for syke. Både norsk og internasjonal forskning viser at en ledighetsperiode i ungdommen vil kunne ha langvarig negativ virkning på framtidig sysselsetting og lønnsutvikling, se kapittel 10.

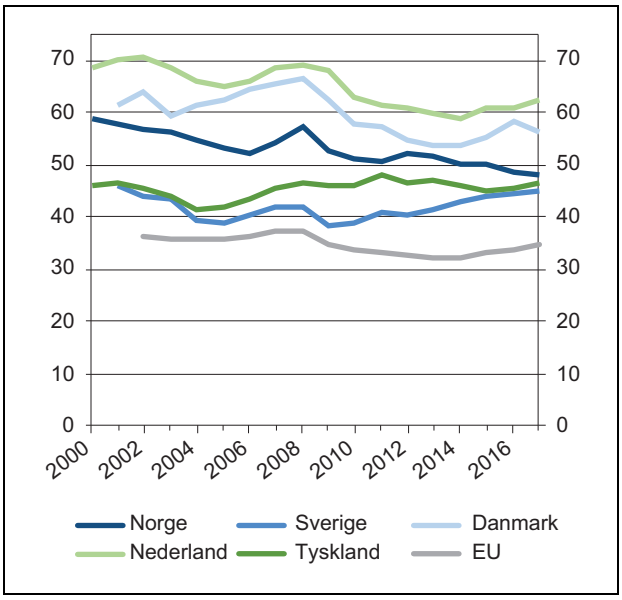
NEET-gruppen omfattet 66 000 personer eller seks prosent av all ungdom i Norge i alderen 15–29 år i 2018 ifølge AKU. Dette var samme andel



Figur 3.7 Ungdom (20–24 år) etter oppgitt hovedaktivitet. Årsgjennomsnitt i prosent. 2000–2018

Yrkesaktive, utdanning og annet/uoppgitt summerer seg til alle, dvs. 100 prosent. Gruppen «utdanning og jobb» er del av gruppen «utdanning». Yrkesaktive omfatter de som er i heltidsjobb og deltidssysselsatte som svarer yrkesaktiv som sin hovedaktivitet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.8 Sysselsettingsandel for unge, 15/16–24 år, i Norge og utvalgte land. Årsgjennomsnitt i prosent. 2000–2017

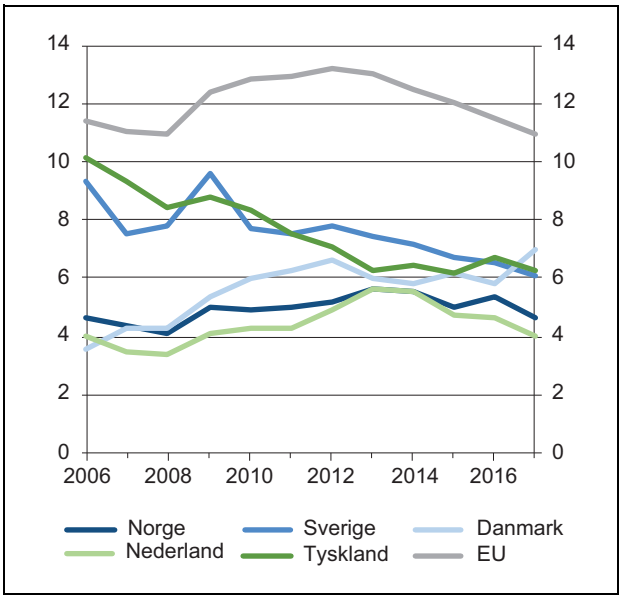
Fra 2000 eller første tilgjengelige år. Alle land har brudd i statistikken 2005/2006, Nederland og Tyskland også i 2010/2011 og Danmark 2016/2017. Bruddene vil også påvirke tallene for EU. I Norge ble aldersgruppen utvidet med 15-åringene i 2006.

Kilde: Eurostat

som i 2006, som er det første året for denne statistikken. Andelen er rimelig nok meget lav blant 15–19-åringene, på to prosent i 2018, og den øker med alder. I aldergruppen 20–24 år var andelen sju prosent, mens andelen i aldersgruppen 25–29 år var ni prosent. Andelen er om lag den samme for kvinner og menn, men likevel noe høyere for kvinner i alderen 25–29 år.

Mens NEET-andelen for gruppen 15–24 år har vært forholdsvis stabil på et lavt nivå i Norge og Nederland, har den falt i flere land, særlig etter finanskrisen i 2008, se figur 3.9. Økt andel i utdanning er en viktig forklaring bak nedgangen i flere land. I de siste årene har en svært høy ungdomsledighet i enkelte land blitt redusert, og dermed også bidratt til å redusere NEET-andelen.

I en analyse av 1990-kohorten med grunnlag i registerstatistikk, finner OECD (2018a) at mer enn to tredeler av kohorten i Norge er innom NEET-kategorien en eller annen gang i tiden mellom avgang fra grunnskole og fram til de er 24 år. I registertallene avgrenses utdanning til formell utdanning slik at NEET-gruppen blir noe større enn definisjonen som er benyttet i AKU og av Eurostat (som også baserer seg på arbeidskraftundersøkelser). Det kan være mange grun-



Figur 3.9 NEET-andel (Not in Employment, Education or Training) for utvalgte land. 15–24 år. Årsgjennomsnitt i prosent. 2006–2017

Se merknad til figur 3.8.

Kilde: Eurostat

ner til at ungdom har en periode utenfor utdanning eller arbeid; noen tar en friperiode etter at de er ferdig med videregående skole, noen venter på å starte førstegangstjenesten i militæret eller utdanning, eller de er usikre på hva de vil gjøre, for eksempel fordi de ikke har kommet inn på ønsket utdanning, mv.

En kortvarig periode i NEET-gruppen er sjelden bekymringsfullt. Det er mer uheldig om perioden blir langvarig. OECD finner at en tredel av det analyserte ungdomskullet hadde en samlet NEET-varighet på over ett år fram til 24-årsalderen. Det er overvekt av menn i gruppen med lang varighet i NEET-gruppen. Ifølge OECD har ungdom som ikke har fullført videregående skole ved 24-års alder, vel tre ganger så stor sannsynlighet for å ha vært i NEET-gruppen i over ett år enn de som har fullført. En analyse fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen i alderen 20–29 år med bare grunnskole som verken var i jobb eller utdanning, har økt med ti prosentpoeng fra 2008 til 2017 (Fedoryshyn 2018).

Unge innvandrere har dobbelt så stor sannsynlighet for å være i NEET-gruppen og femti prosent høyere sannsynlighet for å bli værende langvarig i NEET-gruppen, som ungdom født i Norge. Særlig er unge fra innvandrerfamilier med lav arbeidsdeltakelse utsatt. Høy NEET-andel blant innvandrerungdom har også sammenheng med høyere frafall fra videregående skole enn for befolkningen for øvrig.

3.2.3 Fallende sysselsetting i kjernegruppen i arbeidslivet

Personer i alderen 25–54 år har normalt svært høy sysselsetting, og de utgjør derfor en kjernegruppe i arbeidslivet. I år 2000 var sysselsettingsandelen i Norge for denne aldersgruppen blant de tre høyeste innen EØS/EFTA-området, på over 85 prosent. Siden da har Norges posisjon falt, og særlig de siste årene har sysselsettingen i denne gruppen utviklet seg svakere i Norge enn i mange andre land. Det har blant annet sammenheng med den særnorske konjunkturnedgangen etter oljeprisfallet i 2014. I industrien har antall sysselsatte falt både blant yngre og eldre innen aldersgruppen 25–54, mens i bergverksdrift og utvinning er det særlig blant de yngre at sysselsettingsnedgangen har kommet.

Det er særlig sysselsettingsutviklingen for *menn* i kjernegruppen som har vært svakere i Norge enn i flere andre land, og særlig i årene etter 2013. Nedgangen etter finanskrisen var sterkere i blant annet Nederland og Danmark, men i disse landene snudde nedgangen til oppgang igjen forholdsvis raskt. I Norge ble en begynnende oppgang avløst av ny nedgang i forbindelse med oljeprisfallet i 2014. Nedgang i sysselsettingen i bransjer relatert til oljevirksomheten, som er mannsdominerte bransjer, kan derfor være noe av forklaringen på nedgangen for menn. Statistikken viser at andelen menn 25–54 år i jobb i Norge var noe lavere enn EU-gjennomsnittet i 2017, se figur 3.10.

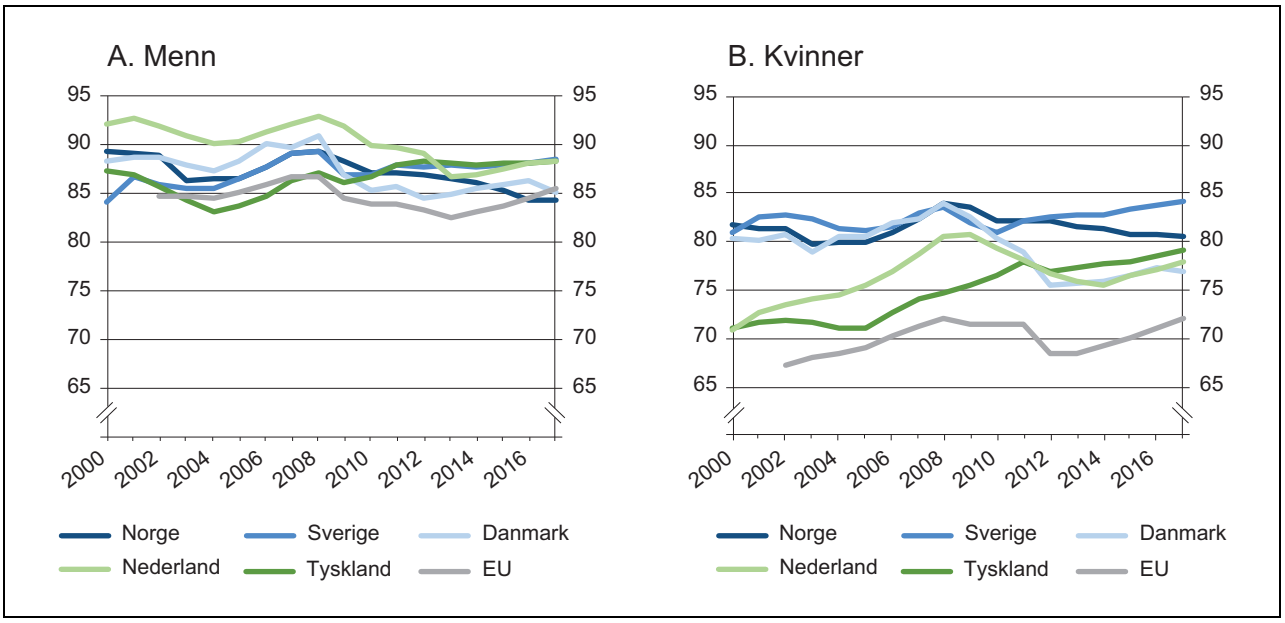
Sysselsettingsandelen for *kvinner* viser større variasjon mellom land. Mange land har hatt betydelig sysselsettingsvekst for kvinner i den perioden vi ser på, mens i Norge, Danmark og Nederland har nivået avtatt sammenlignet med 2008. Sysselsettingsnedgangen for kvinner 25–54 år i Norge i perioden fra 2000 til 2017 har vært om lag en firedel av nedgangen for menn. Det har blant annet sammenheng med at kvinner i større grad arbeider i offentlig sektor og i tjenestenæringer med mindre konjunktursvingninger enn de mer konjunkturfølsomme vareproduserende næringene.

I de nordiske landene har sysselsettingen blant kvinner i lang tid vært høyere enn i de fleste andre land. Slik er det fortsatt, men forskjellene har blitt mindre etter hvert som sysselsettingen blant kvinner har økt også i andre land. For Norge er forskjellen til EU-gjennomsnittet nær halvert siden begynnelsen av 2000-tallet.

Sysselsettingsandelen er høyere for grupper med mer utdanning

Utdanningsnivået i befolkningen økte sterkt etter at alle fikk rett til videregående skole midt på 1990-tallet. Det har ført til betydelig nedgang i andelen som bare har grunnskole som høyeste fullførte utdanning i perioden 2000–2017. Økningen i utdanningsnivået fordeler seg om lag likt på de tre nivåene videregående skole, fullført bachelor (treårig) og fullført master. Prosentvis har andelen økt mer desto lenger utdanningen er. I 2018 hadde vel 40 prosent av de sysselsatte høyskole eller universitet som høyeste fullførte utdanning ifølge arbeidskraftundersøkelsen. En tilsvarende andel hadde videregående skole som høyeste fullførte utdanning, mens 16 prosent av de sysselsatte hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I tillegg kommer en mindre gruppe med ukjent utdanning.

Sysselsettingsandelen blant ulike utdanningsgrupper er høyere desto høyere utdanningsnivået er. Særlig sterk er økningen fra kun grunnskole til fullført videregående skole. Men selv om utdan-



Figur 3.10 Sysselsettingsandel menn og kvinner, 25–54 år, for utvalgte land. Årsgjennomsnitt i prosent. 2000–2017

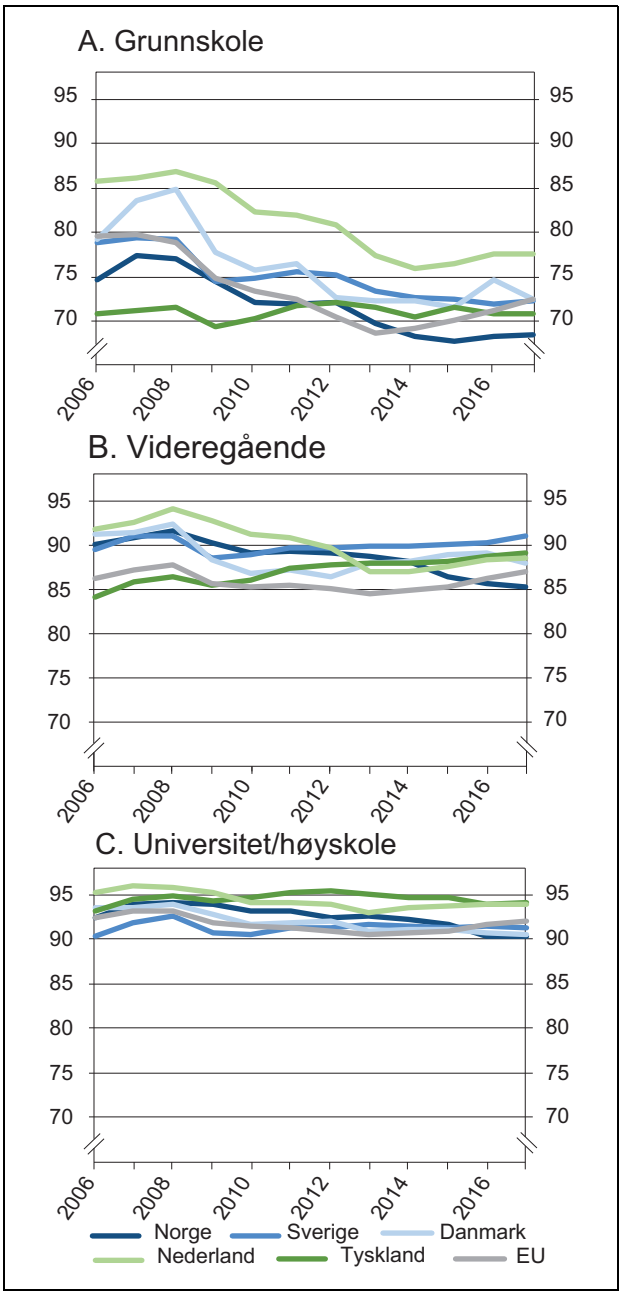
Kilde: Eurostat

ning gir bedre jobbmuligheter for det enkelte individ, er det grunn til å regne med at sammenhengen er svakere i økonomien som helhet. Den positive samvariasjonen mellom utdanningsnivå og sysselsetting skyldes også at det er en positiv seleksjon inn i utdanning, noe som bidrar til at personer med mer utdanning lettere får jobb framfor jobbsøkere med mindre utdanning. Høyere utdanningsnivå i befolkningen som helhet bidrar først og fremst til høyere produktivitet og verdiskaping. Det er ikke klart i hvilken grad høyere utdanningsnivå generelt sett bidrar til høyere sysselsettingsandeler i økonomien som helhet. Det er likevel grunn til å tro at etterspørselen i arbeidsmarkedet i økende grad vris mot personer med yrkeskompetanse eller høyere utdanning. For enkeltpersoner vil derfor fravær av relevant utdanning i økende grad kunne redusere mulighetene i arbeidsmarkedet i årene som kommer. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.

Sysselsettingsandelen for hele befolkningen har som nevnt falt noe fra 2000 til 2017. Det har vært fall for alle utdanningsnivåene, og fallet er størst for de som bare har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I gruppen med uoppgitt utdanning har det vært en økning i sysselsettingsandelen. Det er mange med uoppgitt utdanning blant arbeidsinnvandrere som ankom etter 2011.

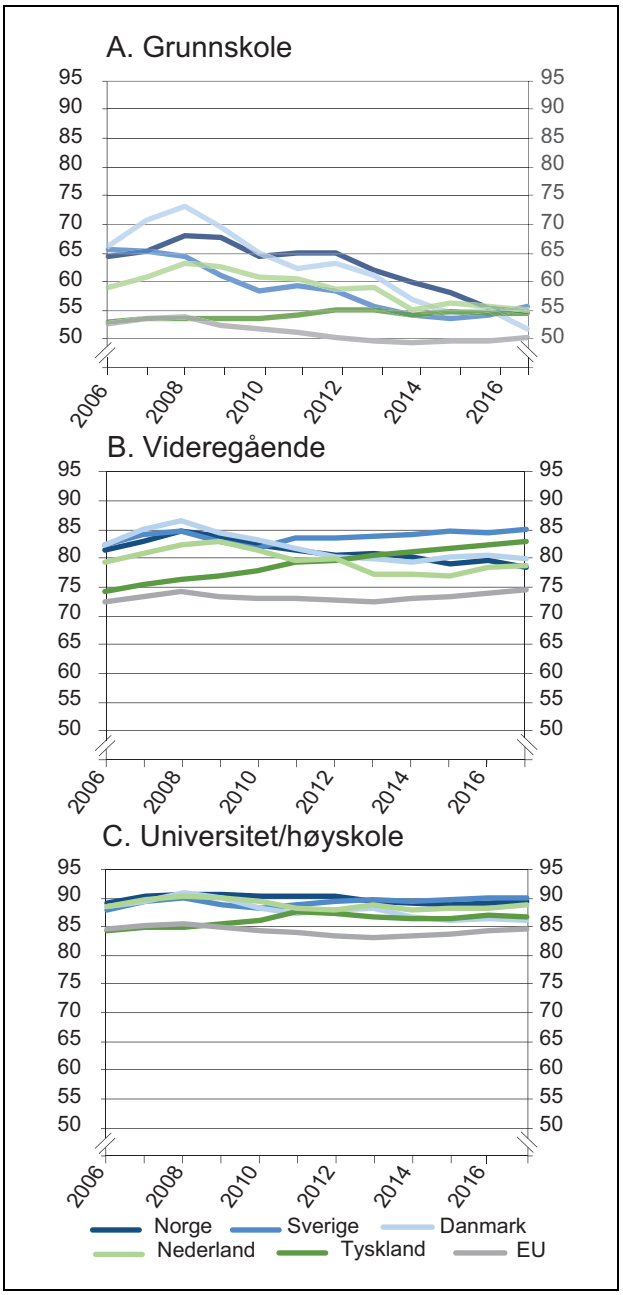
Menn med lav eller middels utdanning har hatt sterkere fall i sysselsettingsandelen enn menn med høyskole eller universitetsutdanning de senere årene. Sammenlignet med andre land er det særlig sysselsettingsandelen for de med utdanning på videregående skoles nivå hvor Norge har svakere utvikling fra 2006 til 2017, se figur 3.11. For de med bare grunnskole skiller utviklingen i Norge seg lite fra de andre landene (se også Barth 2019). Bare Tyskland har unngått fall i sysselsettingsandelene for alle gruppene. Det er stor grad av parallellitet mellom utviklingen i Danmark og Norge. For menn i alderen 25–54 år har Norge lavere sysselsettingsandel enn EU-gjennomsnittet for alle tre utdanningsgruppene i 2017.

Forskjellen i sysselsettingsandel mellom de som har lav og høy utdanning er større blant *kvinner* enn blant menn. Det kan delvis ha sammenheng med at kvinner med lite utdanning i større utstrekning er hjemmearbeidende enn menn på samme utdanningsnivå, i tillegg til at flere kvinner enn menn er på helserelaterte ytelser. Sysselsettingsandelen i perioden fra 2006 til 2017 har falt mest for kvinner med bare grunnskole, og noe mindre for de med videregående skole. Sysselsettingsandelen for kvinner med høyskole eller universitet har vært høy og stabil i perioden og er på slutten av perioden om lag på samme nivå som menn med samme utdanningsnivå. Økningen i utdanningsnivået for kvinner kan ha bidratt til mindre fall i sysselsettingsandelen for kvinner enn for menn.



Figur 3.11 Sysselsettingsandel blant menn etter høyeste fullførte utdanning, 25–54 år, i utvalgte land. Årsgjennomsnitt i prosent. 2006–2017

Kilde: Eurostat



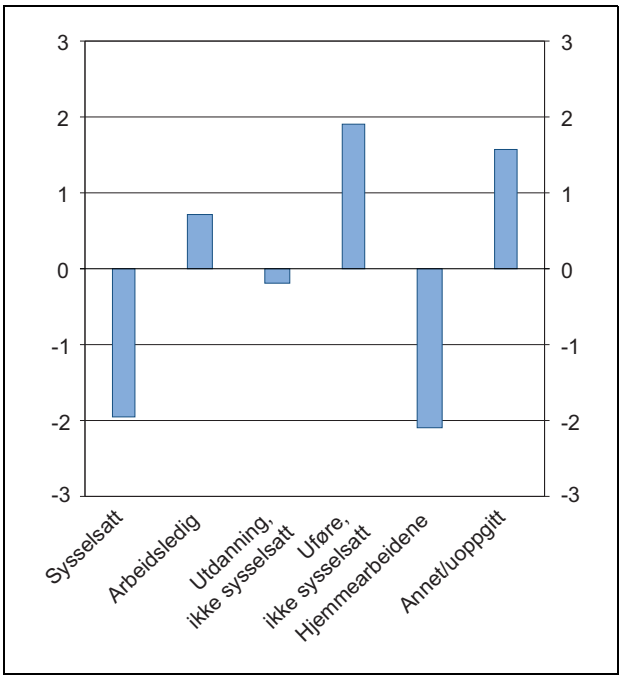
Figur 3.12 Sysselsettingsandel blant kvinner etter høyeste fullførte utdanning, 25–54 år, i utvalgte land. Årsgjennomsnitt i prosent. 2006–2017

Kilde: Eurostat

Det er betydelig fall i sysselsettingsandelen for kvinner med bare grunnskole i Norge, Sverige og Danmark, likevel med noe sterkere fall i Danmark, se figur 3.12. For kvinner med utdanning på videregående nivå er fallet størst i Norge. For kvinner med høyskole- eller universitetsutdanning har Norge hatt en liten økning i sysselsettingsandelen i perioden. Bare Danmark har nedgang for gruppen. Sysselsettingsandelen for kvinner i Norge er fortsatt over EU-gjennomsnittet i 2017 for alle tre utdanningsgruppene.

Flere arbeidssøkere enn de som regnes som arbeidsledige

Lavere sysselsettingsandel i 2018 enn i 2000 har sin motpost i et noe høyere ledighetsnivå og en større andel utenfor arbeidsstyrken, dvs. andelen som verken er sysselsatt eller arbeidsledig, se



Figur 3.13 Endring i hovedaktivitet for aldersgruppen 25–54 år fra 2000 til 2018. Prosentpoeng

Kilde: Statistisk sentralbyrå

figur 3.13. Nær 14 prosent av personer i alderen 25–54 år er ifølge AKU utenfor arbeidsstyrken i 2018. Andelen er noe større for kvinner enn for menn, men menn har stått for hele økningen fra 2000. Det innebærer at kvinners og menns tilpasning i arbeidsmarkedet er mer lik på slutten av perioden enn i begynnelsen.

Det er en klar nedgang i andelen som oppgir hjemmearbeid fra 2000 til 2018 og økning i andelen som er uføre eller i gruppen «annet/uoppgitt». Gruppen «annet/uoppgitt» omfatter blant annet de som ønsker arbeid, men som ikke tilfredsstiller kravene til å bli kategorisert som arbeidsledige fordi de ikke har søkt arbeid siste fire uker eller ikke kan begynne i arbeid innen to uker. Om lag to tredeler av gruppen «annet/uoppgitt» oppgir arbeidssøker som sin hovedstatus. Størrelsen på gruppen varierer over konjunkturene og har ligget på mellom 50 og 70 prosent av antall arbeidsledige i de årene vi har statistikk for. Dette er en gruppe der mange trolig relativt raskt vil kunne rekrutteres til ledige jobber. Andelen under utdanning som hovedaktivitet og uten jobb, er om lag uendret siden 2000. En nærmere beskrivelse av gruppen ikke-sysselsatte er gitt i boks 3.4.

3.2.4 Sysselsettingsvekst blant eldre

Sysselsettingsandelen avtar særlig fra 60-årsalderen. Det skyldes i hovedsak overgang til uføretrygd, avtalefestet pensjon (AFP) og alderspensjon. En større andel eldre i arbeidsstyrken bidrar dermed isolert sett til å redusere den samlede sysselsettingsandelen. På den annen side er kombinasjonen av bedre helse, høyere utdanningsnivå og et gjennomgående godt arbeidsmarked viktige forklaringer på at en langvarig nedadgående trend i yrkesdeltakelsen, særlig blant menn over 60 år, snudde fra slutten av 1990-tallet. Økt sysselsetting er blitt ytterligere forsterket av pensjonsreformen, med mulighet til å kombinere pensjon og jobb uten avkorting av pensjonen og med nøytrale uttaksregler. Bortfall av arbeidsplasser gjennom omstilling og teknologisk endring kan for enkelte grupper ha framskyndet avgangen fra sysselsetting og slik dempet økningen i sysselsettingsandelen.

Tilsvarende faktorer som nevnt over har også gjort seg gjeldende i andre land. Mange land hadde lav pensjoneringsalder eller ulike førtidspensjoneringsordninger på 1980- og 1990-tallet som førte til få eldre i jobb. Innstramming av førtidspensjoneringsordninger kombinert med økt pensjonsalder i pensjonssystemene, har gitt økning i sysselsettingsandelen for eldre i mange land. Eurostat har en inndeling for eldre som omfatter gruppen 55–64 år. For denne gruppen har sysselsettingen økt med vel fem prosentpoeng i Norge, mens økningen har vært om lag det tredobbelte i EU, men fra et betydelig lavere nivå, se figur 3.14. Sverige har høyest sysselsettingsandel i denne aldersgruppen i 2017, til tross for at aldringen internt i gruppen har vært noe sterkere i Sverige enn i Norge, noe som isolert sett trekker sysselsettingen ned.

De fleste landene i Europa opplever en aldrende befolkning. Aldringen i Norge har vært mindre enn i mange andre land, og kan derfor ikke bidra til å forklare den svakere utviklingen i samlet sysselsettingsandel i Norge, se Barth (2019).

Avtalefestet pensjon (AFP-ordningen) i Norge ble etablert i 1988, og den ga mulighet til å ta ut AFP fra 66 år fra 1989. Aldersgrensen i ordningen ble gradvis senket, og fra 1998 var det mulig å gå av med AFP fra 62 år. Som del av pensjonsreformen ble det fra 2011 innført fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 62 til 75 år, basert på nøytrale uttaksregler. AFP-ordningen i privat sektor ble da lagt om til å utgjøre et påslag til folketryg-

Boks 3.4 Nærmere om hvem som ikke er sysselsatt

Sammensetningen av gruppen som ikke er i arbeid, har endret seg betydelig over tid på grunn av endringer i befolkningen som helhet (endret aldersstruktur, flere med høyere utdanning og flere innvandrere), og fordi andelen sysselsatte har utviklet seg forskjellig for ulike grupper. Tabell 3.3 beskriver fordelingen av ikke-sysselsatte i 2000 og 2016 med grunnlag i registerstatistikk.

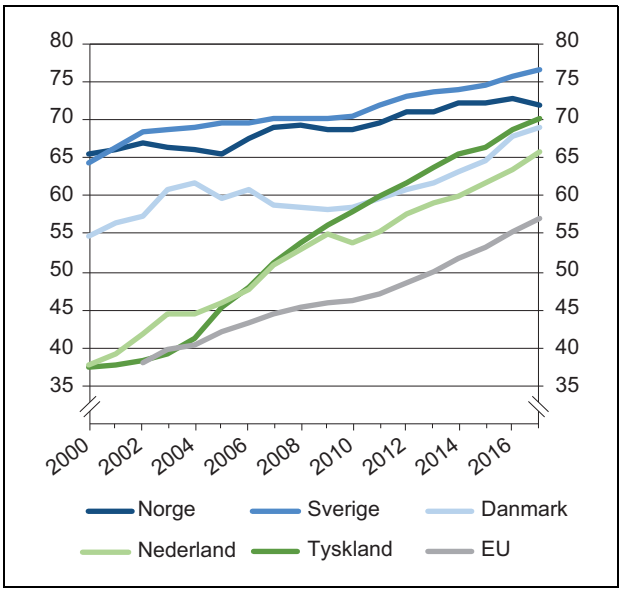
Tabell 3.3 Sammensetningen av ikke-sysselsatte personer i alderen 20–66 år etter kjønn, alder, innvandringsbakgrunn og utdanning i årene 2000 og 2016. Prosent

	2000	2016
Fordeling etter kjønn (sum = 100)		
Kvinner	58,4	52,5
Menn	41,6	47,5
Fordeling etter alder (sum = 100)		
20–24 år	11,7	16,1
25–29 år	10,7	11,4
30–54 år	45,6	42,1
55–66 år	32,0	30,4
Fordeling etter utdanningsnivå (sum = 100)		
Grunnskole	39,9	32,4
Videregående skole	40,8	35,1
Høyere utdanning	13,9	21,1
Uoppgitt	5,4	11,4
Andel innvandrere, 20–66 år	13,0	26,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kvinnenes andel av de ikke-sysselsatte er redusert, og andelen menn har økt. De unge utgjør en større andel av de ikke-sysselsatte, fordi flere er i utdanning. Til tross for befolkningsvekst i aldersgruppen 55–66 år, har sterk vekst i sysselsettingen ført til de utgjør en mindre del av de ikke-sysselsatte.

Økningen i andelen av de ikke-sysselsatte som har høyere utdanning eller uoppgitt utdanning, skyldes en økning i disse gruppene som andel av befolkningen. Økningen i gruppen med uoppgitt utdanning er knyttet til flere innvandrere. I overkant av en av fire ikke-sysselsatte i 2016 var innvandrer. Kombinasjonen av økt andel innvandrere i befolkningen og lavere sysselsettingsandel i gruppen enn for alle, har ført til at innvandrere i 2016 utgjør en dobbelt så stor andel av de ikke-sysselsatte som ved årtusenskiftet, på tross av at sysselsettingsandelen blant innvandrere var høyere i 2016 enn i år 2000. Andelen innvandrere blant ikke-sysselsatte har økt for alle aldersgrupper, og for alle utdanningsnivåer, men særlig blant personer med bare grunnskole eller uoppgitt utdanning. Noen landgrupper har høyere andel ikke-sysselsatte enn andre. I 2016 utgjorde personer fra Afrika, Asia mv. vel halvparten av alle ikke-sysselsatte innvandrere i alderen 20–66 år, mens personer fra øst-europeiske land utgjorde vel en firedel.



Figur 3.14 Sysselsettingsandelen, 55–64 år, i utvalgte land. Årsgjennomsnitt i prosent. 2000–2017

Kilde: Eurostat

dens alderspensjon. Pensjonsreformen, inkludert omleggingen av AFP i privat sektor, har gitt økte insentiver til å stå lenge i arbeid og har bidratt positivt til eldres sysselsetting, se for eksempel rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2018).

Pensjonsreformen innebærer at den enkelte må arbeide lenger når levealderen øker for å opprettholde samme nivå på pensjonsutbetalingene sammenlignet med tidligere lønnsnivå. Reformen er fullt ut gjennomført i folketrygden og i privat sektor, og vil også omfatte den tredelen som er sysselsatt i offentlig sektor, f.o.m. 1963-kullet. Det vil trolig øke sysselsettingen blant eldre ytterligere i årene som kommer. Det vises til omtale av sysselsettingen blant eldre i kapittel 13.

3.2.5 Innvandring har trukket sysselsettingsandelen ned

Innvandring påvirker den samlede sysselsettingsandelen gjennom hvor stor andel innvandrerne utgjør av befolkningen og i hvilken grad de er i arbeid. Innvandrere utgjorde 19 prosent av befolkningen 20–64 år i 2017 og 16 prosent av de sysselsatte i samme alder. Samlet sett var sysselsettingsandelen for innvandrere om lag seks prosentpoeng lavere enn for befolkningen eksklusive innvandrere i 2017.

Utvidelsen av EU/EØS i 2004 førte til stor økning i arbeidsinnvandringen til Norge, særlig fra Polen og de baltiske landene. Innvandringen bidro til å forlenge oppgangskonjunkturen som nådde en topp i 2008. Mange av arbeidsinnvandrerne har bosatt seg, mens en del har kommet på korttidsoppdrag.

Antallet innvandrere som har kommet som flyktninger eller fått opphold på humanitært grunnlag, har variert over tid og har vært påvirket av kriger, konflikter og nødssituasjoner. Familieinnvandring og arbeidsinnvandring har vært de to viktigste innvandringsgrunnene.

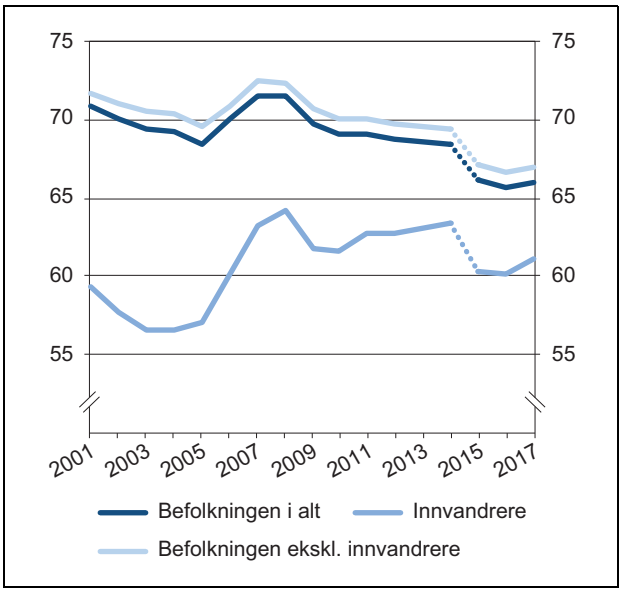
For innvandrergruppen i alt har sysselsettingsandelen økt siden 2001, noe som blant annet har sammenheng med økning i antallet arbeidsinnvandrere. Økt gjennomsnittlig botid for gruppen innvandrere med annen innvandringsårsak synes også å ha bidratt positivt, da sysselsettingsandelen øker de første årene etter bosetting. Flere innvandrere med flyktningebakgrunn, og familiegjenforente med disse, har imidlertid dempet økningen da de har relativt lav andel i jobb, selv mange år etter bosetting. Etter sju års botid er halvparten av overføringsflyktningene i arbeid, men ikke alle jobber full tid. Nyere kohorter med flyktninger synes dessuten å ha langsommere overgang til sysselsetting. Det kan ha sammenheng med endringer i hvilke land flyktningene kommer fra.

Som nevnt i boks 3.3 indikerer beregningene til Bhuller og Eika at økningen i andelen innvandrere i befolkningen har ført til en nedgang i sysselsettingsandelen i befolkningen samlet sett på 0,5 prosentpoeng fra 2000 til 2017.

Ved sammenligning av sysselsettingsandelen mellom innvandrere og befolkningen for øvrig, bør en ta hensyn til at innvandrere i gjennomsnitt er yngre og at det har kommet flere menn enn kvinner. Begge disse forholdene tilsier isolert sett høyere sysselsettingsandeler.

Innvandrere, både kvinner og menn, har lavere sysselsettingsandel enn befolkningen ellers for nesten alle aldersgrupper. Selv om sysselsettingsandelen for innvandrere har nærmet seg andelen for befolkningen eksklusive innvandrere siden 2001, er avstanden fortsatt betydelig for innvandrere fra land som står oss fjernere kulturelt og økonomisk (landgruppe 3), se figur 3.16.

Sysselsatte innvandrere fra Afrika, Asia mv. har færre timer i arbeid per uke enn andre grupper, særlig i aldersgruppen 25–54 år, se figur 3.17. I de øvrige aldersgruppene er forskjellene noe mindre. Tallene til høyre i figuren viser sysselset-



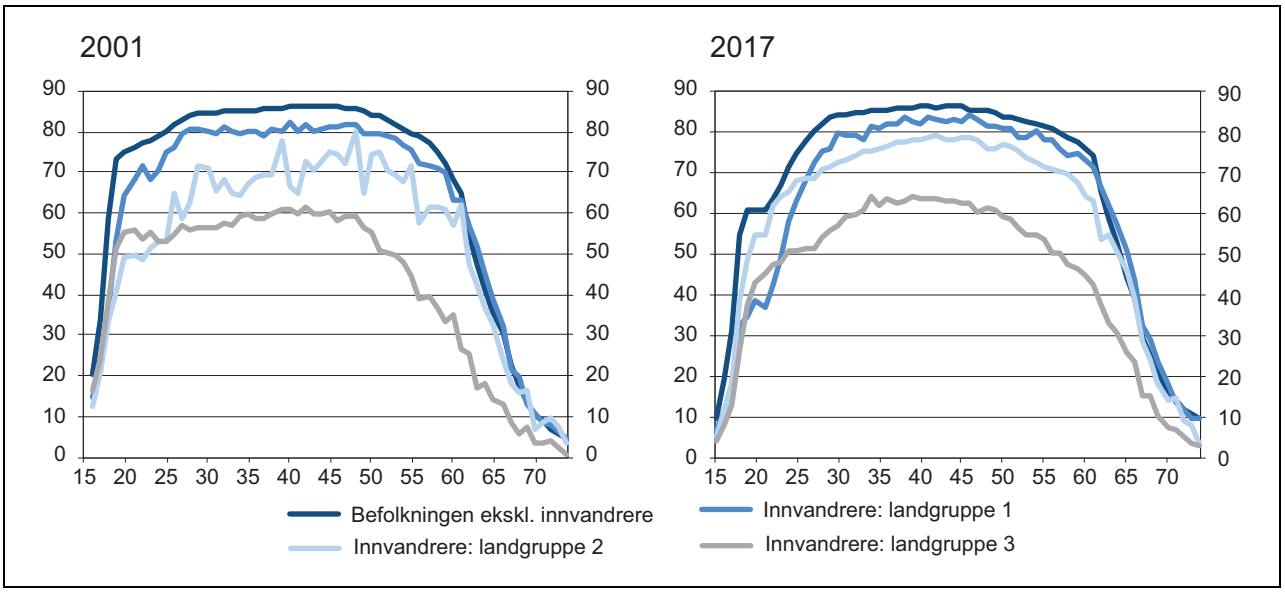
Figur 3.15 Sysselsettingsandel for ulike grupper. 15–74 år. Prosent. 2001–2017

Tall per november i det enkelte år. Brudd i registerstatistikken gjør det vanskelig å sammenligne tall før og etter 2015.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

tingsandelen for personene fra de nevnte landgruppene. Figuren fanger ikke opp at det er betydelig variasjon i sysselsettingsandel og arbeidstid innen gruppene avhengig av landbakgrunn, særlig i gruppen Afrika, Asia mv.

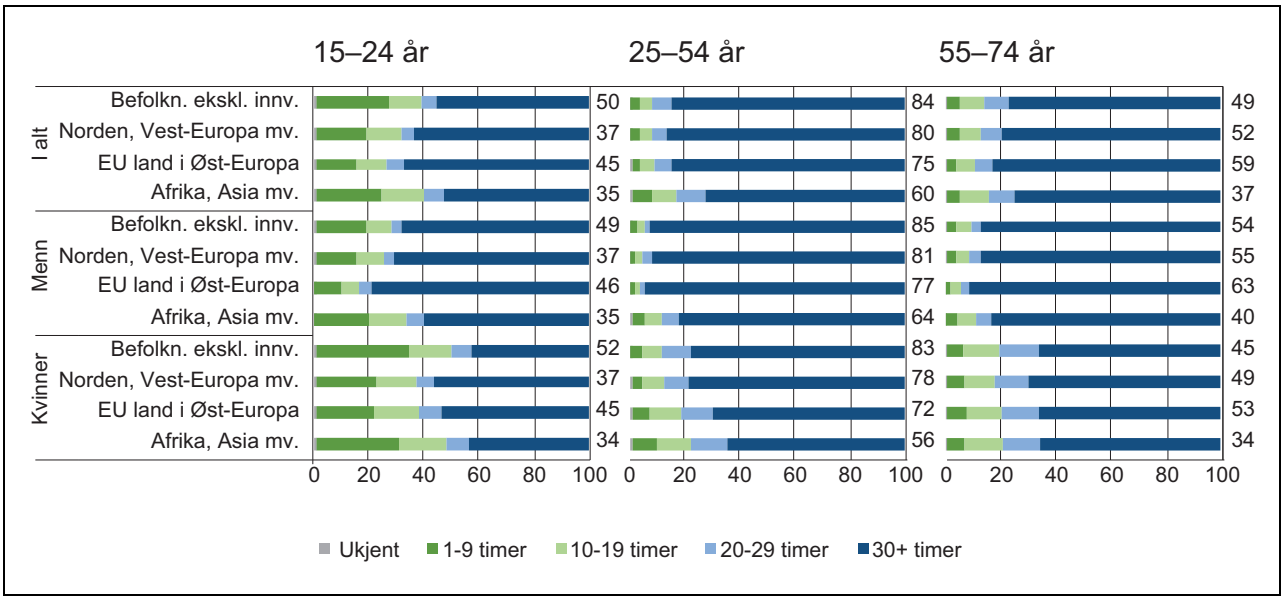
Innvandrere fra Afrika, Asia mv. er overrepresentert i næringer med mye deltid. Kvinner har noe høyere andel med kort arbeidstid enn menn, og det er også flere med kort deltid blant unge under 25 år. Med unntak for unge kvinner jobber likevel flertallet av de sysselsatte mer enn 30 timer i uka.

Innvandrere er overrepresentert i midlertidige stillinger og konjunkturutsatte bransjer. Det gir større variasjon i sysselsetting og ledighet over konjunktursyklene for innvandrere enn for majoritetsbefolkningen, se figur 3.15. Manglende ferdigheter, blant annet i norsk språk og kunnskap om det norske samfunnet, kan være en del av forklaringen på at innvandrere har lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig med samme utdanningsnivå. Tall fra OECDs undersøkelse om voksnes kompetanse (PIAAC) viser at de to gruppene har om lag samme sysselsettingsandel når ferdighetsnivået er det samme (Calmfors m.fl. 2018 og NOU 2017: 2). En del innvandrergrupper, også blant typiske arbeidsinnvandrere, synes å ha større problemer med å komme tilbake i arbeid når de blir arbeidsledige enn befolkningen for øvrig (Bratsberg m.fl. 2011). Det innebærer større risiko for at konjunkturnedganger kan gi sterkere langsiktige negative virkninger for arbeidsmarkedsdeltakelsen til innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Dersom man ikke lykkes bedre i å inkludere disse i arbeidsmarkedet, vil dette over



Figur 3.16 Andel sysselsatte etter alder og landbakgrunn. Prosent. 2001 og 2017

Tall per november i det enkelte år. Landgruppe 1: Omfatter Norden, vesteuropeiske land, USA, Canada, Australia og New Zealand. Landgruppe 2: Omfatter EU/EØS-landene i Øst-Europa. Landgruppe 3: Omfatter resten av verden, dvs. resten av Øst-Europa, Asia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania ekskl. Australia og New Zealand. For enkelhets skyld omtales gruppen også som land i Afrika, Asia, mv.
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.17 Sysselsattes ukentlige arbeidstid i hovedjobben fordelt etter alder, kjønn og innvandrerbakgrunn. Tall til høyre for diagrammer viser sysselsettingsandel. Prosent. November 2017

Gruppen med ukjent arbeidstid er i hovedsak selvstendig næringsdrivende. Arbeidstiden er timer i hovedjobben og vil derfor undervurdere ukentlig arbeidsinnsats for de som har flere jobber.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

tid innebære et økende antall som står utenfor arbeidsmarkedet.

Flere studier fra Frischsenteret, herunder Bratsberg m.fl. (2017), finner at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst. Det kan påvirke sysselsettingsandelen negativt i årene framover.

Innvandring kan også påvirke sysselsettingen i den opprinnelige befolkningen

Virkningene av innvandring for arbeidsmarked og norsk økonomi avhenger av i hvilken grad de kommer i arbeid og hvor mye de arbeider. Arbeidsinnvandring vil også ha konsekvenser for den opprinnelige befolkningen, i tillegg til statsfinansielle og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Konsekvensene av stor innvandring vil dessuten avhenge av om arbeidsledigheten i utgangspunktet er lav eller høy.

Den sterke veksten i innvandringen fra EØS-land etter 2004 bidro til å dekke høy etterspørsel etter arbeidskraft, tilførte verdifull kompetanse til norsk arbeidsliv og dempet mistilpasningsproblemer. Samtidig har det også gitt noen utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen knyttet til sosial dumping, arbeidslivskriminalitet mv. Høy innvandring har bidratt til lavere lønnsvekst i næringer med mange innvandrere, både ved at innvandrere i gjennomsnitt har lavere lønninger og gjennom dempet lønnsvekst.

Innvandring vil kunne ha negativ virkning på sysselsettingen til grupper som har konkurrerende kompetanse. Innvandrere vil i særlig grad konkurrere om jobber med tidligere innvandrere som alt er bosatte, og med andre grupper med lave kvalifikasjoner, særlig i yrker hvor god språkkompetanse er mindre viktig. Samtidig kan større tilbud av arbeidskraft med lav og middels kompetanse bidra til å dempe lønningene og derigjennom øke etterspørselen etter arbeidskraft med denne type kompetanse.

Internasjonal forskning viser ingen entydig sammenheng mellom innvandring og virkninger på samlet sysselsetting i innvandrerlandet, og de effektene som avdekkes er normalt små, se NOU 2013: 13. Virkningene vil avhenge av typen innvandring og hvilke jobber de kvalifiserer for. Blant annet finner Friberg (2016) at arbeidsmigrasjon har påvirket lønn og sysselsetting for ufaglærte og tidligere ankomne innvandrere negativt, mens personer med komplementær kompetanse synes å ha fordel av innvandring. Arbeidsgivere vil ha fordel av økt tilgang på arbeidskraft, og mange innvandrere vil kunne akseptere lavere lønn enn avtalte tariffer. Konsumentene vil på sin side kunne få økt

tilbud eller lavere priser på produkter arbeidsinnvandrerne produserer. Bratsberg og Raaum (2013) finner redusert lønnsvekst i næringer der andelen utenlandsk arbeidskraft har økt. Hoen m.fl. (2018) finner at innvandring fra land med betydelig lavere inntekter enn i Norge gir lavere relative sysselsettingsandeler for folk som er vokst opp i familier med lav inntekt, og bidrar dermed også til lavere sosial mobilitet. Innvandring fra høyinntektsland gir derimot høyere relative sysselsettingsandeler for gruppen med lav inntekt, og bidrar dermed til høyere sosial mobilitet.

Røed m.fl. (2011) konkluderer med at innvandring bidrar til utjevning av regionale forskjeller i arbeidsledighet og gir derigjennom effektivitetsgevinster. På litt lengre sikt vil innvandring kunne påvirke hvilke jobber den opprinnelige befolkningen har. En del vil skifte jobb, særlig hvor bedre betalte jobber med mindre konkurranse fra innvandrere er tilgjengelig. Foged og Peri (2016) finner ved analyse av danske data at økt flyktningeinnvandring førte til at lavt utdannede arbeidstakere i den opprinnelige befolkningen i noen grad gikk til andre jobber, særlig til jobber hvor språk eller muntlig kommunikasjon var viktigere. Dette er i samsvar med forskning fra flere land som viser at innvandring i noen grad fører til overflyttingsgevinster for arbeidstakere i den opprinnelige befolkningen gjennom overgang til andre typer stillinger med høyere lønn. Det vises til NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* for en nærmere gjennomgang av forskningen på dette feltet.

Arbeidstakere i den opprinnelige befolkningen kan tjene på innvandring av personer som har kompetanse som er ulik (komplementær) deres egen. Flere sysselsatte innvandrere med lav eller middels kompetanse, vil kunne øke etterspørselen etter personer med mer kompetanse, siden mange oppgaver i samfunnet løses med en blanding av høyt kvalifisert og lavere kvalifisert arbeidskraft.

3.2.6 Lite tegn til endring i arbeidsmarkedets funksjonsmåte

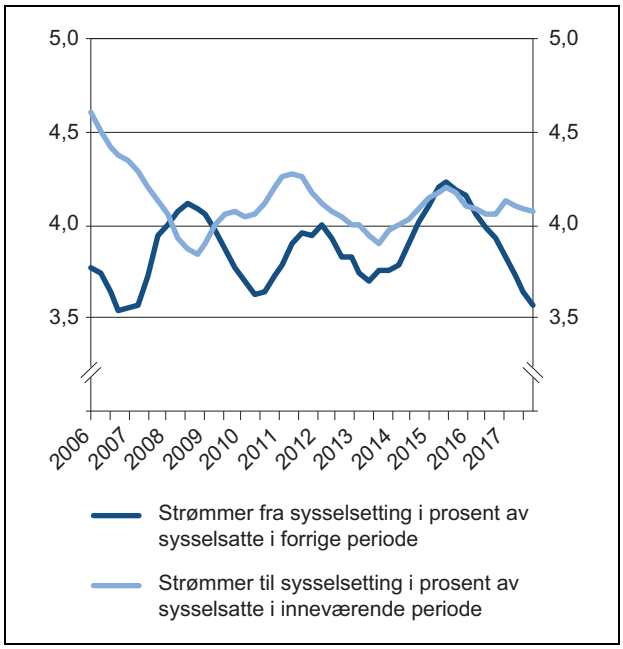
Et arbeidsmarked som fungerer godt, kjennetegnes ved høy sysselsetting og lav ledighet. Dette avsnittet ser på utviklingen i arbeidsmarkedet med utgangspunkt i strømningstall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og omfanget av ledige stillinger. Slike tall er bare tilgjengelige for de senere årene.

Store strømmer i arbeidsmarkedet

Det er store strømmer i arbeidsmarkedet. Slike strømmer omfatter blant annet arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken som blir sysselsatt, og sysselsatte som blir arbeidsledige eller går ut av arbeidsstyrken. I tillegg kommer strømmer innen gruppen sysselsatte, dvs. de som går fra en jobb til en annen. En del av strømmene henger sammen med avgang fra jobb til ulike pensjons- og trygdeordninger eller overgang fra utdanning til jobb, men strømmene avhenger også av omstillinger ved at noen virksomheter vokser mens andre innskrenker.

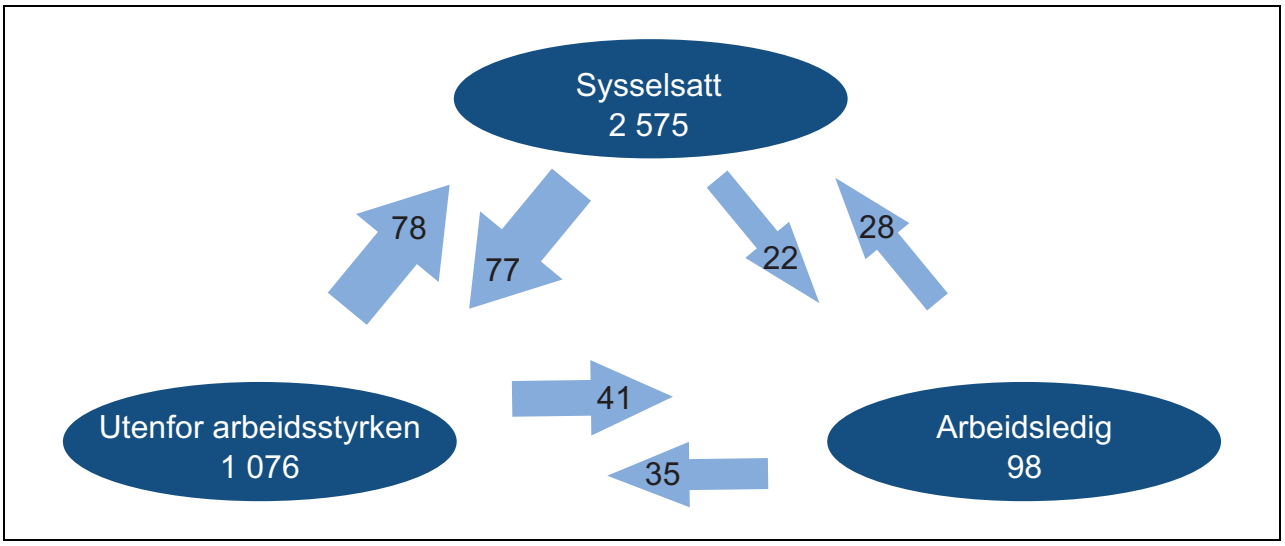
Arbeidskraftundersøkelsen gir blant annet tall for strømmer til og fra sysselsetting. Slike strømningstall gir informasjon om dynamikken i arbeidsmarkedet, blant annet endringer over konjunktursyklene. Størrelsen på strømmene i arbeidsmarkedet fra ett tidspunkt til et annet vil også være påvirket av endringer i konkurranseevne mv. og ulike former for tregheter som kan påvirke hvor raskt sysselsettingen tilpasser seg nye rammebetingelser.

I gjennomsnitt er nivået på strømmene til og fra sysselsetting ett enkelt kvartal om lag 3,5–4 prosent av de sysselsatte ifølge AKU, se figur 3.18. Det innebærer betydelige sysselsettingsendringer i eksisterende virksomheter, i tillegg til oppstart og nedlegging av virksomheter. Strømmene til og fra sysselsetting viser betydelige konjunkturvaria-



Figur 3.18 Tilgang og avgang fra sysselsetting per kvartal (sesongjustert). Prosent. 4. kvartal 2006 – 2. kvartal 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.19 Strømmer mellom ulike statuser fra ett kvartal til det neste. Antall personer i tusen. 2007–2018

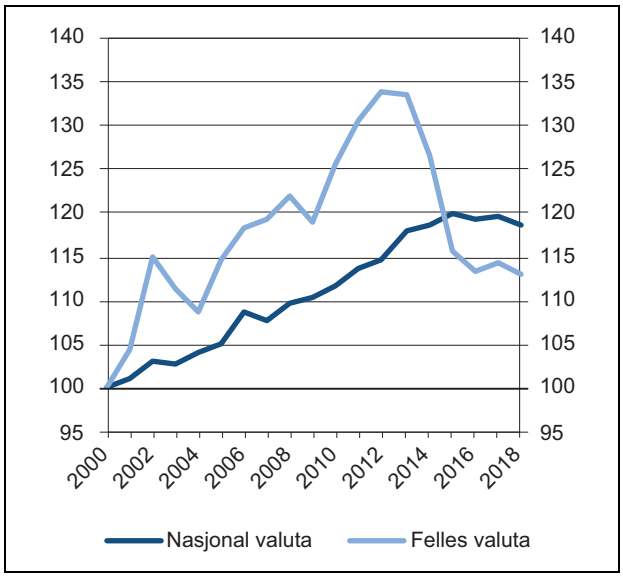
Tall i piler er kvartalsvise gjennomsnittlige strømmer mellom ulike statuser. Tall i ellipser er årsgjennomsnitt for samme periode for sysselsatte, ledige og personer utenfor arbeidsstyrken (nivåtall).
Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

sjoner, med en viss tendens til sterkere fluktuasjoner ut av sysselsetting.

De som kommer i jobb, kommer enten fra ledighet eller fra utenfor arbeidsstyrken. Figur 3.19 viser at strømmene til/fra sysselsetting i absolutte tall er større for de som er utenfor arbeidsstyrken enn de som er arbeidsledige. Det innebærer at personer utenfor arbeidsstyrken er en viktig del av fleksibiliteten i det norske arbeidsmarkedet. Det er også betydelige bevegelser mellom ledighet og til/fra arbeidsstyrken fra ett kvartal til det neste. Det kan tyde på at ledighet og det å være utenfor arbeidsstyrken for mange kan være nære alternativer. Aktivitetskravene for å bli kategorisert som arbeidsledig innebærer at noen av disse strømmene kan skyldes tilfeldigheter i kategoriseringen, avhengig av omfanget av arbeidssøking eller hvor raskt de som ikke er sysselsatte, er tilgjengelige for arbeid. I den perioden figuren omfatter (2007–2018), går den største nettostrømmen fra utenfor arbeidsstyrken via ledighet og til sysselsetting.

Endringer i konkurranseevnen

Omstillinger kan være en følge av konjunkturbevegelser, men strukturelle forhold som endringer i preferanser, konkurranseforhold mv. har også betydning. Norske bedrifter fikk svekket sin kostnadsmessige konkurranseevne i en lang periode fram til og med 2012, se figur 3.20. Det høye kostnadsnivået innebar svakere konkurranseevne og bidro til færre arbeidsplasser i konkurranseutsatte virksomheter. En markert svekkelse av den norske kronen bidro til å forbedre den kostnadsmessige konkurranseevnen målt i felles valuta fra 2012 til 2018.



Figur 3.20 Industriens relative timelønnskostnader sammenlignet med Norges handelspartnere, målt i nasjonal valuta og i felles valuta. Årsgjennomsnitt. Indeks år 2000 = 100.

Kilde: TBU (2019)

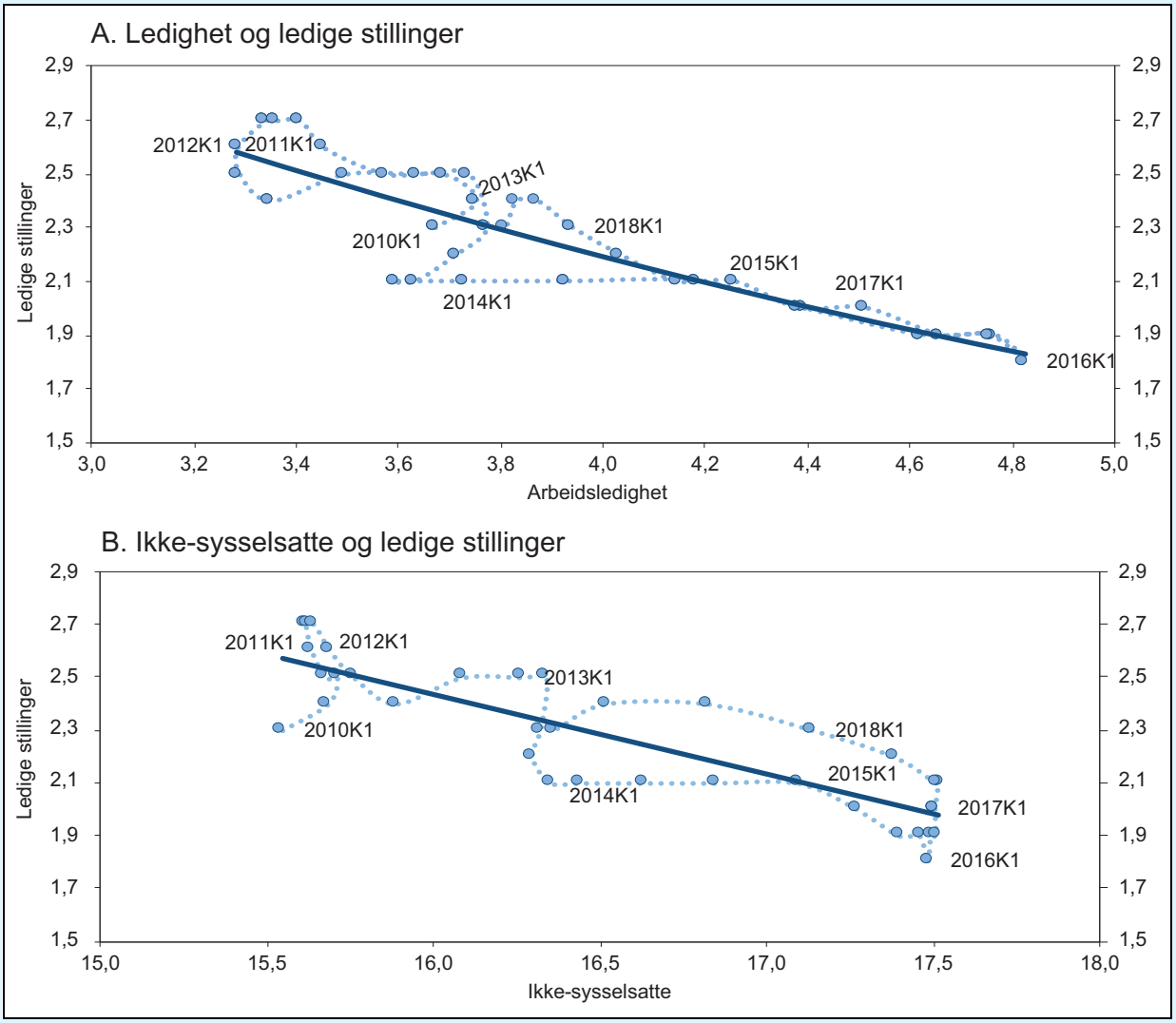
Koplingen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft

En indikasjon på hvor godt arbeidsmarkedet fungerer er å se på utviklingen over tid i sammenhengen mellom ledige stillinger og de som er uten jobb. Dette er nærmere omtalt i boks 3.5.

Sammenhengene som er beskrevet i boks 3.5, viser få tegn til økt mistilpasning i arbeidsmarkedet. Perioden hvor det foreligger data, dekker

Boks 3.5 Indikatorer for tilpasningen i arbeidsmarkedet

Graden av mistilpasning i arbeidsmarkedet kan illustreres ved å se på sammenhengen mellom arbeidsledighet og andel ledige stillinger, se panel A i figur 3.21. Figuren viser en negativ sammenheng mellom de to størrelsene. Denne kurven omtales i faglitteraturen som Beveridge-kurven. Alternativt kan denne framstilles ved å se på samvariasjonen mellom ikke-sysselsatte og ledige stillinger, se panel B. I en nedgangskonjunktur vil lavere sysselsetting føre til økning i både arbeidsledigheten og andelen utenfor arbeidsstyrken, samtidig som andelen ledige stillinger reduseres. Det gir en negativ sammenheng mellom henholdsvis arbeidsledighet eller ikke-sysselsatte og ledige stillinger.



Figur 3.21 Sammenheng mellom ledighet og ledige stillinger (Beveridge-kurven) 15 – 74 år (panel A), og ikke-sysselsatte og ledige stillinger, 25 – 54 år (panel B). Prosent. 1. kvartal 2010 – 4. kvartal 2018

Ledige stillinger som andel av antall stillinger. Ikke-sysselsatte som andel av befolkningen i aldersgruppen. Sesongkorrigert og glattet serie. Trendkurve som gir best føyning til data (heltrukken linje).

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

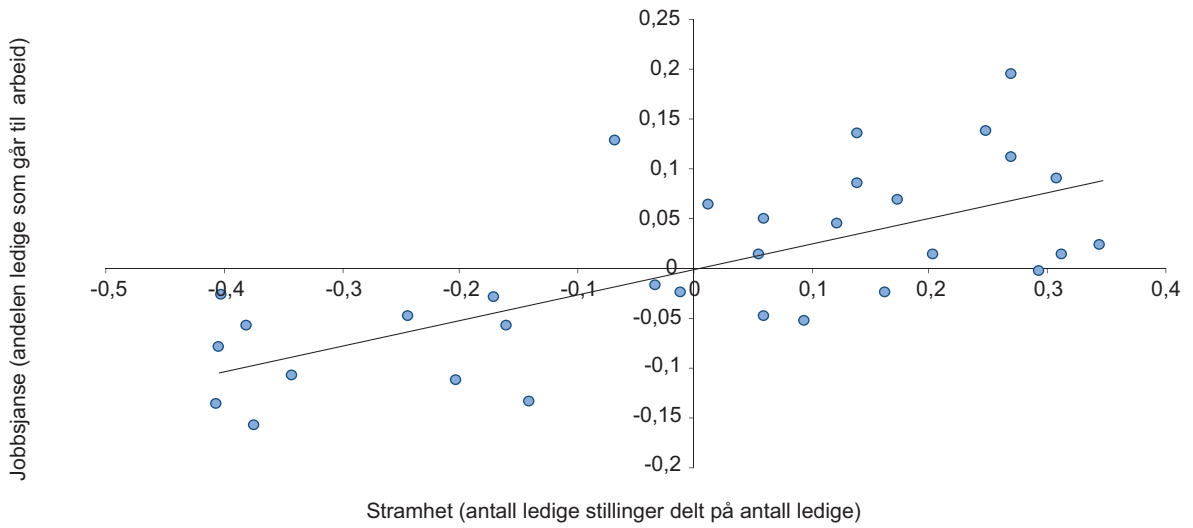
Boks 3.5 forts.

Strukturelle endringer kan gi økt mistilpasning i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at bedriftene etterspør andre typer arbeidskraft enn de som er ledige. Da vil både arbeidsledigheten og andelen ledige stillinger kunne øke og føre til at kurven skifter utover (dvs. opp til høyre) i diagrammet. Det vil i så fall være tegn på økt mistilpasning. Det er ingen klare tegn i figur 3.21 A til at kurven skifter utover i den perioden det foreligger data for, fra 2010 til 2018.

Stabiliteten mellom ikke-sysselsatte og ledige stillinger synes noe mindre. Kurven påvirkes av hvilken aldersavgrensning som velges. Blant de unge er mange av de ikke-sysselsatte i skole, og blant de eldre er mange pensjonister. Aldersgruppen i figur 3.21 B er derfor avgrenset til aldersgruppen 25–54 år, hvor de fleste er yrkesaktive. Andelen ikke-sysselsatte i alderen 25–54 år har blitt redusert i 2018, samtidig som andelen ledige stillinger har økt. De fleste punktene i 2017 og 2018 ligger imidlertid litt utenfor og til høyre for kurven, noe som innebærer at andelen ikke-sysselsatte har blitt redusert noe mindre enn økningen i ledige stillinger skulle tilsi. Dette kan skyldes tilfeldigheter, men kan også indikere en periode med noe dårligere samsvar mellom arbeidsgivernes etterspørsel og tilbudet fra de som er i gruppen ikke-sysselsatte.

Sammenhengen mellom sannsynligheten for at en ledig finner seg jobb (jobbsjansen) og stramheten i arbeidsmarkedet, målt ved antall ledige stillinger delt på antallet arbeidsledige, er en annen indikator for hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Figur 3.22 viser hvordan jobbsjansen, målt ved andelen av de ledige som er i arbeid neste kvartal, endres når stramheten målt ved endringen i forholdet mellom arbeidsledige og ledige stillinger, endrer seg.

Den estimerte sammenhengen innebærer at 10 prosent økning i stramheten gir 2,6 prosent økning i jobbsjansen, eller at om lag 700 flere arbeidsledige går til jobb i ett kvartal. En bevegelse fra de laveste til de høyeste nivåene av stramhetsindikatoren i perioden innebærer en forventet stigning i jobbsjansen fra 25 til 30 prosent, tilsvarende om lag 5 000 personer ved en ledighet på 100 000 personer. Det illustrerer at det er mange som finner jobb også i perioder der arbeidsmarkedet er svakt.



Figur 3.22 Sammenhengen mellom stramhet i arbeidsmarkedet, målt ved antall ledige stillinger delt på antall arbeidsledige, og jobbsjansen, målt ved andel ledige som har overgang til arbeid. Kvartalstall. Logaritmisk skala (begge akser). 1. kvartal 2010 – 4. kvartal 2017

Kvartalstallene viser *avvik fra gjennomsnittet* i perioden. Gjennomsnittsverdiene innebærer ledige stillinger på 2,3 prosent og overgang fra ledighet til arbeid på 28 000 personer per kvartal. Gjennomsnittlig ledighet i perioden var 3,9 prosent. Beregnet på grunnlag av sesongkorrigerte tall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

imidlertid en periode med fall i sysselsettingsandelen og følgelig en periode med et forholdsvis slakt arbeidsmarked. Tallene tyder ikke på at et dårligere fungerende arbeidsmarked kan bidra til å forklare nedgangen i sysselsettingsandel i denne perioden. Mindre spredning, både i sysselsettingsandel og ledighet mellom fylkene i 2017 sammenlignet med 2000, er en indikasjon på at dette også kan være riktig for perioden 2000–2017.

I konjukturoppgangen i årene fram til 2008, som er utenfor tidsperioden omtalt i boksen, bidro høy arbeidsinnvandring isolert sett til både å øke sysselsettingsandelen, og til å dempe geografiske *mismatch*-problemer (Kolsrud m.fl. 2016; Røed og Schøne 2015). En kan ikke se bort fra at fri bevegelse av arbeidskraft fra EØS-land også kan ha bidratt til å dempe eventuelle mistilpasningsproblemer i de senere årene.

3.3 Oppsummering

Sysselsettingsandelen har variert i takt med konjunktursvingningene i årene etter 2000. Sterk konjunkturoppgang etter 2003 førte til en topp i sysselsettingsandelen i 2008. Deretter bidro finanskrisen i 2008/2009 til en bred nedgang. Den moderate høykonjunkturen i 2012–2014 var ikke sterk nok til å øke sysselsettingsandelen, og oljeprisfallet i 2014 førte til en ny nedgangskonjunktur, med videre fall i sysselsettingsandelen.

Konjunkturfølsomme bransjer som industri og bygg og anleggsnæringen er mannsdominerte. Det gjelder også store deler av oljenæringen. En betydelig del av nedgangen i sysselsettingsandelen har kommet blant menn i kjernealdersgruppene (25–54 år), noe som understøtter at konjunktursvingninger er en del av forklaringen bak nedgangen i sysselsettingsandelen.

Ulik konjunkturutvikling kan synes særlig viktig som forklaring på forskjeller i utviklingen i Norge sammenlignet med andre land etter 2014, da oljeprisfallet i 2014 bidro til en særnorsk nedgangskonjunktur, mens oppgangen fortsatte i andre land.

Det er ingen entydig og stabil sammenheng mellom konjunkturer og sysselsetting. Sysselsettingsutviklingen i de enkelte bransjene vil blant annet påvirkes ulikt avhengig av årsakene bak konjunkturutviklingen, bedriftenes reaksjon på konjunkturendringen, samt virkninger av den økonomiske politikken med mål om å jevne ut svingninger i produksjon og sysselsetting. Nedenfor nevnes enkelte andre forhold enn konjunkturvariasjoner som kan tenkes å ha påvirket sysselsettingsandelen siden århundreskiftet

Sterk befolkningsvekst for personer i arbeidsdyktig alder, særlig etter EØS utvidelsen i 2004, kan ha trukket ned sysselsettingsandelen, til tross for god sysselsettingsvekst i perioden. De første årene etter 2004 var det betydelig arbeidsinnvandring fra EØS-området. I tillegg kom økning i flyktning- og familieinnvandringen. Sterk befolkningsvekst som følge av innvandring kan ha gitt tregheter i integreringen til arbeid. Mange innvandrere møter problemer i arbeidsmarkedet som følge av manglende språkkunnskaper, vansker med å få godkjent utdanningen sin som likeverdig med norsk utdanning, høye minstetariffer, mv. Det kan forsinke etableringen i arbeidsmarkedet.

Menn i aldersgruppen 25–54 år har hatt en underliggende nedgang i sysselsettingsandelen siden slutten av 1970-tallet, gjennom flere konjunktursykler. Utviklingen i tallene etter 2000 kan tyde på at en slik negativ, men noe svakere, trend har fortsatt å gjøre seg gjeldende etter år 2000.

Det har også vært en underliggende nedgang i sysselsettingsandelen over lang tid for unge. Det har for en stor del sammenheng med at flere tar lengre utdanning, noe de fleste land erfarer. Samtidig synes unge med bare grunnskole som høyeste utdanning å ha fått en vanskeligere vei inn i arbeid. Unge med bare grunnskole kan ha blitt en mer negativt selektert gruppe etter hvert som utdanningsnivået har økt. En lav, men økende andel unge er registrert som mottakere av enkelte helserelaterte ytelser (arbeidsavklaringspenger og uføretrygd). Nedgangen i sysselsettingsandelen for de yngste kan også ha sammenheng med større konkurranse om jobber som krever lite utdanning.

Sammensetningen av befolkningen er endret i retning av en større andel eldre og en større andel innvandrere. Begge disse gruppene har lavere sysselsettingsandel enn gjennomsnittet i befolkningen. Det har isolert sett trukket sysselsettingsandelen ned. Samtidig har sysselsettingsandelen økt for begge disse gruppene fra 2000 til 2017. Det har bidratt til å dempe de negative virkningene på sysselsettingsandelen av aldring og økt innvandringsandel. Mekaniske beregninger indikerer at økt utdanningsnivå kan ha motvirket de negative effektene av aldring og innvandring. Årsaksforholdet mellom utdanning og sysselsetting er imidlertid vanskelig å tolke i disse analysene.

Konkurranseevnen til norsk industri er svekket i perioden 2000–2017 til tross for en markert forbedring fra 2013. Et høyt lønnsnivå sammenlignet med de fleste andre land kan ha påvirket sys-

selsettingsandelen negativt da høye lønnskostnader gir insentiver til å ta ny teknologi i bruk, reduksjon i omfanget av arbeidsintensiv produksjon mv.

For enkelte grupper arbeidstakere kan økt konkurranse om jobbene fra arbeidsinnvandrere ha ført til fortrengning og økte omstillinger. Krav om høy produktivitet må forventes å slå sterkest ut for personer i utkanten av arbeidsmarkedet. Med unntak av unge med bare grunnskoleutdanning og enkelte innvandrergrupper, er det imidlertid vanskelig å peke på utsatte grupper i arbeidsmarkedet med nedgang i sysselsettingsandelen. Det er ikke klare tegn til økende mistilpasning i arbeidsmarkedet.

I tillegg til de omtalte faktorene, kan det være andre forhold som har påvirket utviklingen i sysselsettingen i perioden, blant annet globalisering med endret arbeidsdeling mellom landene og teknologisk utvikling. Det er imidlertid vanskelig å se at disse forholdene har påvirket sysselsettingen i Norge vesentlig annerledes enn i andre land.

Sysselsettingsandelen har økt igjen fra 2017 til 2018. Det må i hovedsak ses i sammenheng med en oppgang i økonomien. Virkningen på sysselsettingsandelen framover vil avhenge av flere forhold, blant annet hvor sterk den økonomiske veksten blir, kravene i de nye jobbene sammenholdt med arbeidskrafttilbudet, og omfanget av arbeidsinnvandring.

Selv om sysselsettingen samlet sett er relativt høy, er det mange som står utenfor arbeidslivet. I kjernegruppen på 25–54 år var det 17 prosent som ikke var sysselsatt i 2017. For menn i denne aldersgruppen var sysselsettingsandelen lavere enn gjennomsnittet i EU, og fire prosentpoeng lavere enn i Sverige og Tyskland i 2017. For kvinner i samme aldersgruppe lå Norge klart over EU-gjennomsnittet, men også her var vi om lag fire prosentpoeng under Sverige. Den gode sysselsettingsutviklingen i land som Sverige, Tyskland og Nederland taler for at det er mulig å oppnå betydelig høyere sysselsetting også i Norge.

Kapittel 4
Utviklingen i bruken av inntektssikringsordningene

Ved utgangen av 2017 mottok i alt 687 000 personer en inntektssikringsytelse, dvs. om lag 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Andelen har variert noe over tid og er om lag ett prosentpoeng lavere enn i år 2000. Drøyt åtte av ti mottakere av inntektssikring får en helserelatert ytelse. Det tilsvarer om lag 17 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.

Aldring i befolkningen har isolert sett bidratt til større bruk av helserelaterte ytelser. Samtidig har trygdetilbøyeligheten blant eldre falt betydelig. Innvandring har også bidratt til mindre bruk av helserelaterte ytelser fordi innvandrere gjerne er yngre og i mindre grad har opptjent rettigheter til disse ordningene. Regelendringer har også påvirket bruken av inntektssikring, i litt ulike retninger.

Uføretrygd er den ytelsen som klart flest mottar, og særlig gjelder dette for eldre. Mens bruken av uføretrygd har avtatt blant eldre, har bruken av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd steget for yngre. Kvinner mottar oftere helserelaterte ytelser enn menn, og mottakere av helserelaterte ytelser har gjennomgående lavere utdanning enn befolkningen generelt.

Blant voksne personer med lav yrkesinntekt er det et flertall som mottar en inntektssikring fra det offentlige. Blant personer i aldersgruppen 30–59 år med yrkesinntekt under 1 G, er det 70 prosent som mottok inntektssikring på minst 1 G. Blant personer med yrkesinntekt under 1 G i aldersgruppen 18–24 år, er det 20 prosent som mottar inntektssikring, og drøyt halvparten av disse mottar mer enn 1 G.

Å motta en inntektssikringsytelse behøver ikke bety at man står utenfor arbeidslivet. Mange som mottar en ytelse har tilknytning til arbeidslivet, og mange kombinerer ytelse med arbeid. Blant de som mottar helserelaterte ytelser er noe under halvparten enten under utdanning eller har en tilknytning til arbeidslivet som arbeidstaker, arbeidssøker eller tiltaksdeltaker.

Det er betydelige forskjeller i varighet og mobilitet mellom ulike inntektssikringsordninger. De fleste som mottar sykepenger og dagpenger, har korte stønadsløp og går tilbake til arbeid. For de med lange sykefravær går halvparten over til arbeidsavklaringspenger, mens nær halvparten av de med avgang fra arbeidsavklaringspenger går over til uføretrygd.

Norge har høyt sykefravær og en høy andel mottakere av uføreytelser sammenlignet med mange andre land. I Norge har det vært en liten nedgang i sykefraværet og andelen mottakere av uføretrygd etter en topp på begynnelsen av 2000-tallet, mens nedgangen i Sverige og Nederland har vært mer markert. Norge har derimot færre personer som mottar stønader til arbeidsledige eller sosialhjelp enn disse landene.

Formålet med dette kapitlet er å beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk for inntektssikringsytelsene.

Mandatet viser til at Norge har en høyere andel av befolkningen på langvarige helserelaterte ytelser enn andre land. I mandatet heter det at ekspertgruppen skal gi en samlet analyse av utviklingen i mottak av de ulike inntektssikringsytelsene, og sammenligne situasjon og utvikling med andre land.

Avsnitt 4.1 beskriver befolkningen i arbeidsdyktig alder etter arbeidsmarkedsstatus og mottak av inntektssikringsytelser. Avsnitt 4.2 beskriver hovedutviklingen i mottak av ytelser og sentrale faktorer bak utviklingen. De ulike ytelsene beskrives nærmere i avsnitt 4.3, og avsnitt 4.4 studerer forløp gjennom ytelsessystemet. Avsnitt 4.5 beskriver ytelsesmottakere etter kjønn og utdanning. Kapitlet avsluttes med å sammenligne utviklingen i ytelsesmottak i Norge med noen andre land (avsnitt 4.6).

Boks 4.1 De ulike inntektssikringsordningene

Ordningene for inntektssikring kan i hovedsak inndeles i helserelaterte ytelser og ytelser som ikke er helserelaterte, og mellom statlige og kommunale ytelser.

De helserelaterte ytelsene skal sikre inntekt som følge av sykdom eller skade, og gis med ulik varighet. *Sykepenger* er en kortvarig ytelse som gis i inntil ett år, *arbeidsavklaringspenger* er en midlertidig ytelse som kan gis i inntil tre år, mens *uføretrygd* er en varig ytelse. Alle de helserelaterte ytelsene er statlige folketrygdytelser.

De øvrige statlige ytelsene skal sikre inntekt i en periode for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. *Dagpenger* sikrer inntekt ved arbeidsledighet og gis i maksimalt to år. *Tiltakspenger* gis til personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, hvis de ikke mottar lønn eller annen livsoppholdsytelse. *Overgangsstønad* skal sikre inntekt i en overgangsperiode for enslig mor eller far som har omsorg for små barn.

De kommunale ytelsene gis til personer som i hovedsak står lenger fra arbeidsmarkedet. *Kvalifiseringsstønad* gis til deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Programmet har som formål å kvalifisere personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne til arbeid og varer som hovedregel i inntil to år. *Introduksjonsstønad* gis til deltakere på et introduksjonsprogram. Deltakerne der er primært nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente som har behov for grunnleggende kvalifisering, og de kan som hovedregel delta i inntil to år. Målet er at de skal lære seg norsk og komme raskt ut i arbeid eller utdanning. *Økonomisk sosialhjelp* er et siste sikkerhetsnett for personer som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold. Sosialhjelp er behovsprøvd. For å få ytelsen skal den enkelte først utnytte alle andre muligheter til inntekt. I utgangspunktet skal sosialhjelp gis for en kort periode, men det er ingen tidsbegrensning for hvor lenge en kan motta ytelsen.

Tabell 5.1 gir en detaljert oversikt over ulike sider ved disse ytelsene, som inngangskrav, varighet og beregning av utbetaling mv.

4.1 Sysselsetting og mottak av inntektssikringsytelser

I dette avsnittet ser vi på befolkningen etter aktivitet, og om de mottar ytelser. Blant de som mottar ytelser er noen i jobb, ofte deltid, men den største gruppen er utenfor arbeid.

Figur 4.1 viser utviklingen i fordelingen av befolkningen etter ulike tilstander i arbeidsmarkedet. Hovedbildet er preget av stor grad av stabilitet. Andelen som er sysselsatt viser en moderat nedgang i perioden, i tråd med beskrivelsen i forrige kapittel. Andelen som mottar helserelaterte ytelser (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger) økte på begynnelsen av 2000-tallet, for deretter å avta svakt. Andelen uføretrygdmottakere var omtrent den samme i 2015 som den var i 2000, med noe variasjon i perioden, se nærmere omtale nedenfor. Samlet sett har omfanget av sosialhjelp mv. vært lite og stabilt.

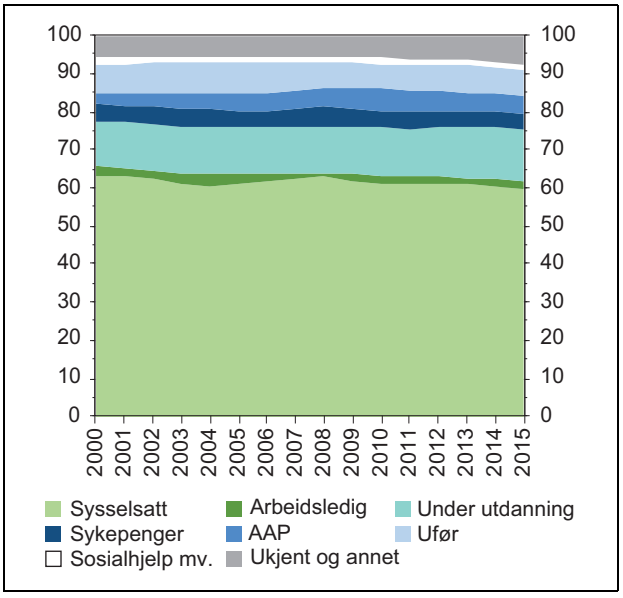
Forsørgelse fra trygdesystemet blant de som ikke jobber

Blant voksne personer med liten arbeidsinntekt er det en stor andel som mottar trygd. I aldersgruppen 18–66 år var det i 2016 om lag en fjerdedel, 26 prosent, som hadde en yrkesinntekt på under 1 G (se figur 4.2). Av disse var det drøyt halvparten, 56 prosent, som mottok trygd. De aller fleste av disse mottok mer enn 1 G i trygd. Andelen som hadde yrkesinntekt på 1 G eller mindre, har økt fra 23 prosent i 2000 til 26 prosent i 2016.

Unge utgjør en stor del av gruppen med inntekt på 1 G eller mindre. I 2016 utgjorde personer i alderen 18–29 år nær 40 prosent av denne gruppen. Mange unge kombinerer utdanning med deltidsjobb, og mange mottar stipend eller tar opp studielån. De mottar derfor også lite i trygd.

I gruppen med lav yrkesinntekt er andelen som mottar trygd økende med alder. I den yngste aldersgruppen fra 18–24 år med lav yrkesinntekt var det 20 prosent som mottok trygd i 2016, mens for aldersgruppen 50–59 år med lav yrkesinntekt var det hele 85 prosent som mottok trygd (figur 4.3).

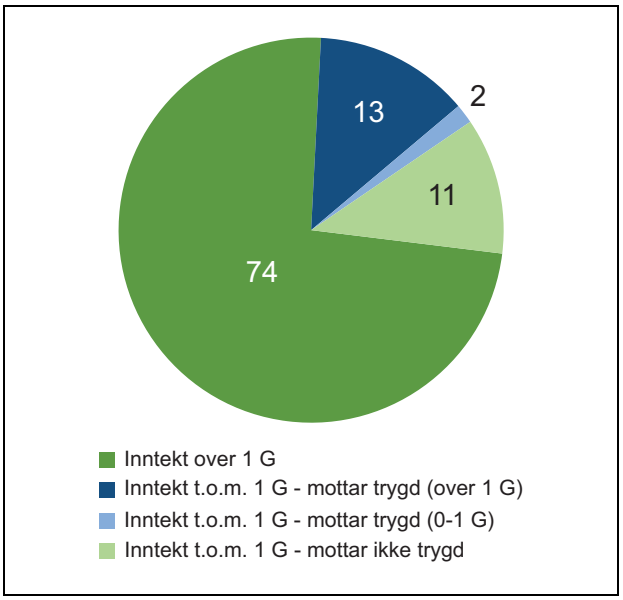
Dersom man ser på aldersgruppen 18–66 år som helhet, har andelen som mottar trygd i gruppen med lav yrkesinntekt, vært om lag uendret fra 2000 til 2016. Derimot har det vært en økning i trygdebruken blant personer over 25 år med lav yrkesinntekt. For aldersgruppene over 25 år har andelen trygdemottakere steget med mellom 2 og 8 prosentpoeng fra 2000 til 2016. Andelen økte mest i aldersgruppen 50–59 år.



Figur 4.1 Befolkningen (18–61 år) fordelt på arbeidsmarkedsstatus i april hvert år. Prosent. 2000–2015

Ettersom det er mulig å befinne seg i mer enn én av statusene i figuren, er det brukt et tilstandshierarki hvor uførhet prioriteres først, deretter arbeidsavklaringspenger (AAP i figuren), sykepenger, arbeidsledig, sosialhjelp, under utdanning og til slutt sysselsatt. Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsledig er definert som mottaker av dagpenger. Sysselsatte er her definert som mer enn 4 timer arbeidstid per uke med annualisert månedsinntekt over 0,1 G. Den prioriterte rekkefølgen og definisjonene påvirker fordelingen i hver kategori, og det er avvik fra andre kilder. Andelen sysselsatte er lavere enn i AKU fordi personer som kombinerer studier eller en ytelse med arbeid, ikke registreres som sysselsatte i denne figuren. Arbeidsmarkedsstatus i april er lagt til grunn.

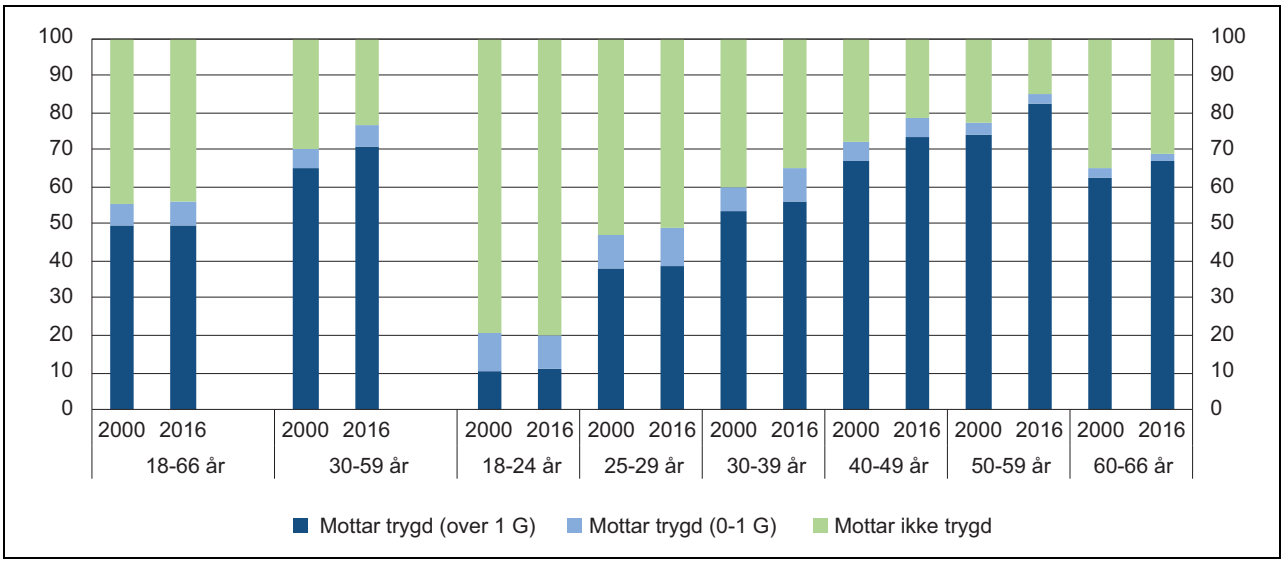
Kilde: Frischsenteret



Figur 4.2 Fordeling av befolkningen 18–66 år etter yrkesinntekt og trygd. 2016

Yrkesinntekt inkluderer her lønn, næringsinntekter, sykepenger og foreldrepenger. Trygd inkluderer uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad. 1 G er 96 883 kroner per 1. mai 2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 4.3 Personer med yrkesinntekt 1 G eller mindre etter hvor mye trygd de mottar. Prosent. 2000 og 2016

Se merknad til figur 4.2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.2 Utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser

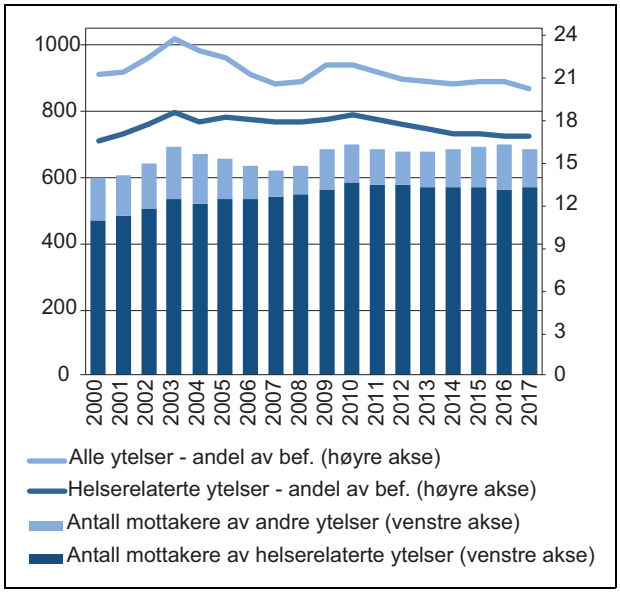
Inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet når evnen til selvforsørging er falt bort eller redusert. Her beskrives utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser fra 2000, og enkelte forhold som har bidratt til å forklare utviklingen. Vi ser bare på ytelser til personer i yrkesaktiv alder som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Ordninger som gir inntektssikring i forbindelse med studier, fødsel og andres sykdom, omtales ikke. Boks 4.1 gir en kort omtale av ytelsene og i kapittel 5 gis en nærmere beskrivelse av ulike sider ved ordningene.

4.2.1 Høyt og stabilt nivå

Mange mottar offentlige inntektssikringsytelser, men nivået er stabilt

Ved utgangen av 2017 mottok i alt 687 000 personer en ytelse, dvs. om lag 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år (figur 4.4). Antallet mottakere har økt noe siden år 2000, men vært stabilt fra 2010. Andelen av aldersgruppen som mottar ytelser har variert over tid, blant annet med topper i 2003 og rundt finanskrisen i 2009. Samlet har andelen mottakere blitt redusert med ett prosentpoeng siden 2000.

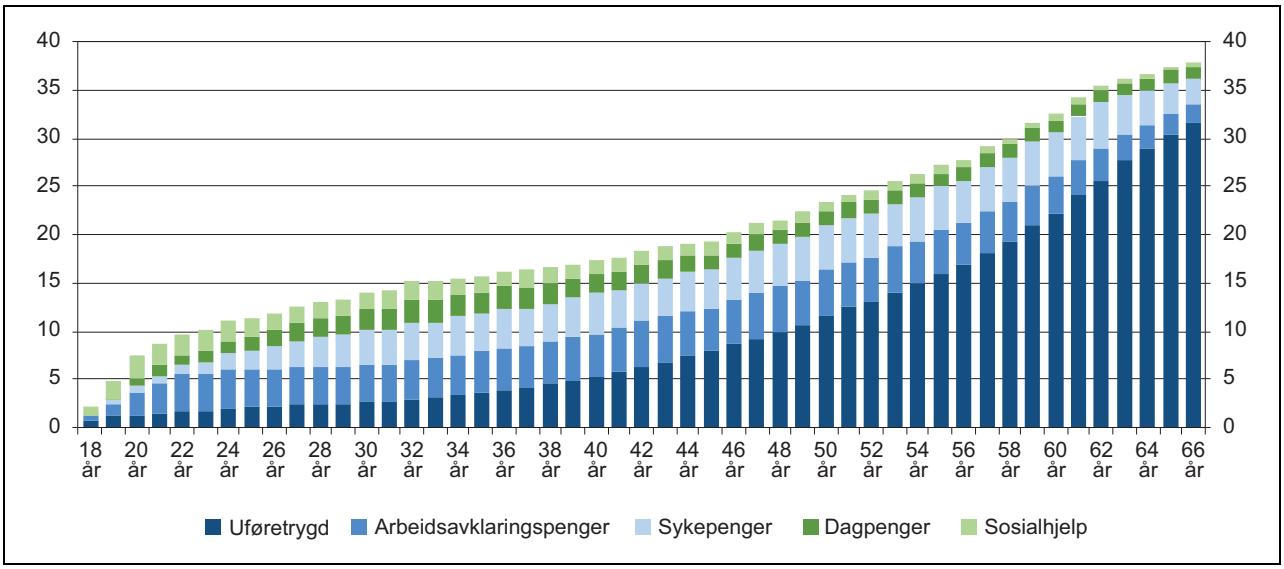
De fleste som mottar en inntektssikringsytelse, rundt åtte av ti, mottar en helserelatert



Figur 4.4 Antall og andel av befolkningen 18–66 år som mottar inntektssikringsytelse fra NAV. Antall i tusen. Andel i prosent. 2000–2017

Figuren omfatter mottakere av uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, dagpenger, sosialhjelp, overgangsstønad og tiltakspenger. Personer som kun mottar kvalifiseringsstønad eller introduksjonsstønad er ikke inkludert i tallene. Dette tilsvarer anslagsvis 15 000 personer i 2017, eller 0,5 prosent av befolkningen. Noen kan motta flere ytelser samtidig, og figuren er derfor justert for dobbelttellinger. Om lag to prosent av mottakere av helserelaterte ytelser mottar mer enn én ytelse samtidig. Tall ved utgangen av året. Personer som er registrert utvandret er ikke med i datagrunnlaget.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 4.5 Antall mottakere av ulike ytelser som er bosatt i Norge som andel av befolkningen i samme alder. Justert for dobbelttellinger. 18–66 år. Prosent. Utgangen av 2017

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ytelse. Utviklingen for de helserelaterte ytelsene er i stor grad sammenfallende med utviklingen for inntektssikringsordningene samlet sett, men med mindre svingninger. Ved utgangen av 2017 mottok 17 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år en helserelatert ytelse, dvs. om lag uendret fra 2000.

Halvparten av befolkningen mottar en inntektssikringsytelse i løpet av fem år

Mottak av inntektssikring varierer med alder, se figur 4.5. Det er særlig uføreandelen som øker med alder. Uføretrygd er en permanent ytelse fram til overgang til alderspensjon. Mange blir uføretrygdet sent i arbeidslivet, og er derfor ikke uføretrygdet i mange år. På et gitt tidspunkt har under halvparten mottatt uføretrygd i mer enn fem år.

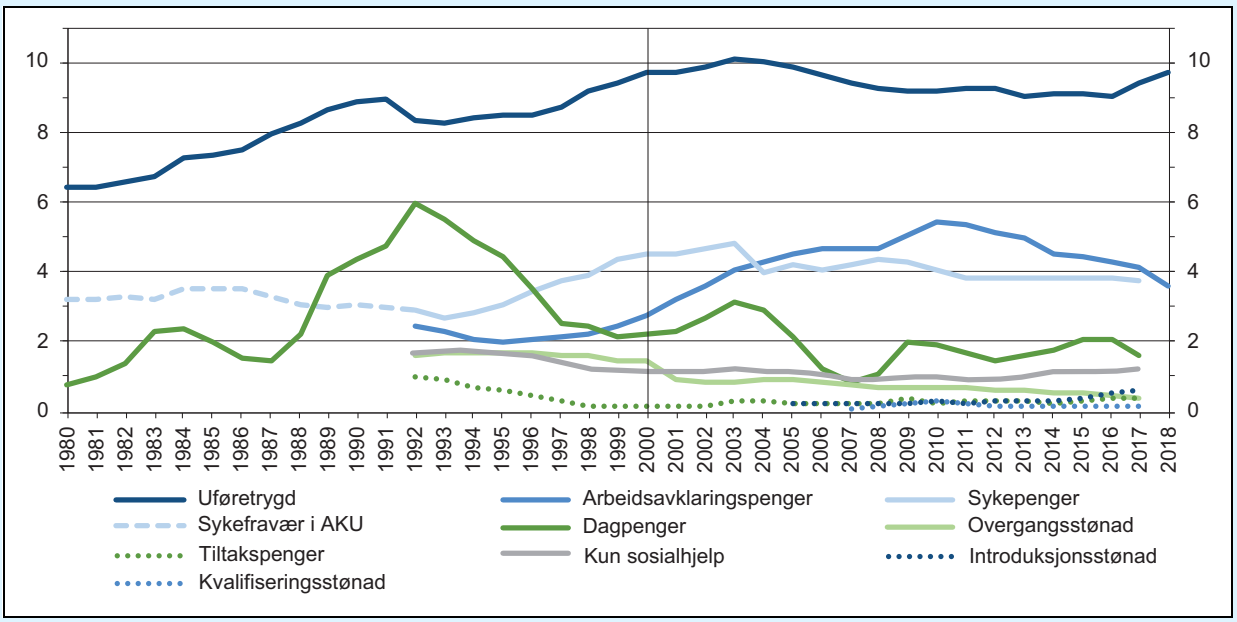
I gjennomsnitt mottar rundt en av fem i alderen 18–66 år en inntektssikringsytelse[1] fra NAV per måned, og det er stor utskifting i hvem som mottar en ytelse. I løpet av ett år har andelen som har vært eller er mottaker av en NAV-ytelse økt til

[1] Inntektssikringsytelsene som omtales her, omfatter uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, dagpenger, overgangsstønad, tiltakspenger og sosialhjelp.

Boks 4.2 Langsiktig utvikling i mottak av de ulike inntektssikringsordningene

Fra 1980 til tidlig på 2000-tallet var det betydelig økning i mottak av uføretrygd, se figur 4.6. Deretter har andelen mottakere avtatt eller vært stabil, men økt de siste to årene. Det var også en langvarig økning i andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger fram til 2010. Deretter har andelen avtatt. Mottak av sykepenger økte gjennom store deler av 1990-tallet og fram til 2003, og stabiliserte seg etter 2004.

Mottak av dagpenger har variert med konjunkturene, men nivået er lavere i slutten av perioden enn i første halvdel av 1990-tallet. Da var antall dagpengemottakere på et historisk høyt nivå som følge av den høye arbeidsledigheten. Overgangsstønad er den eneste ytelsen der bruken har avtatt gjennom hele perioden, mens bruken av tiltakspenger og sosialhjelp har variert noe rundt lave nivåer.



Figur 4.6 Antall mottakere av ulike inntektssikringsytelser som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (18–66 år). Prosent. 1980–2018

De fleste ordningene er eldre enn vi har tall for. For flertallet av ytelsene går tallseriene tilbake til 1992. For dagpenger og uføretrygd vises data fra 1980. Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne til ordningen (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Før 1992 er tall for sykefravær hentet fra AKU. Dette er en tallserie som er beregnet på en annen måte enn serien for antall mottakere av sykepenger fra 1992. Korrelasjonen mellom seriene i perioden 1992–2017 er 0,93. Før 1992 er andelen mottakere av dagpenger beregnet ut fra Arbeids- og velferdsdirektoratets tall for gjennomsnittlig antall mottakere per år. Andelene ellers i figuren er basert på mottak av ytelsene ved utgangen av året. Personer som er registrert utvandret er ikke med i datagrunnlaget.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

mer enn én av tre, mens i løpet av fem år har om lag halvparten av befolkningen mottatt en NAV-ytelse i en kortere eller lengre periode. De fleste av disse har mottatt en ytelse i mindre enn et halvt år.

Fram til 2003 økte andelen som mottok en NAV-ytelse uten avbrudd i en periode på to eller fem år. Etter 2003 har disse andelene stabilisert seg, og fra 2011 har de gått ned (Kann og Sutterud 2017a). For de unge har andelen som har mottatt en NAV-ytelse uten avbrudd i to eller fem år vært stabil siden 2001.

4.2.2 Noen faktorer bak utviklingen i helserelaterte ytelser

Flere faktorer påvirker utviklingen i helserelaterte ytelser siden årtusenskiftet. I dette avsnittet ser vi på hvordan bruken av helserelaterte ytelser er blitt påvirket av endringer i trygdetilbøyeligheten, innvandring og aldersfordelingen i befolkningen. Boks 4.3 beskriver endringer i regelverkene.

Aldring av befolkningen har bidratt til at flere mottar ytelser

Siden 2000 har det blitt flere eldre i yrkesaktiv alder. Isolert sett trekker dette andelen trygdede i befolkningen opp. Helsen svekkes med alder, og dermed øker behovet for helserelatert inntektssikring. Når den yrkesaktive befolkningen blir eldre, bidrar det til at flere mottar trygd.

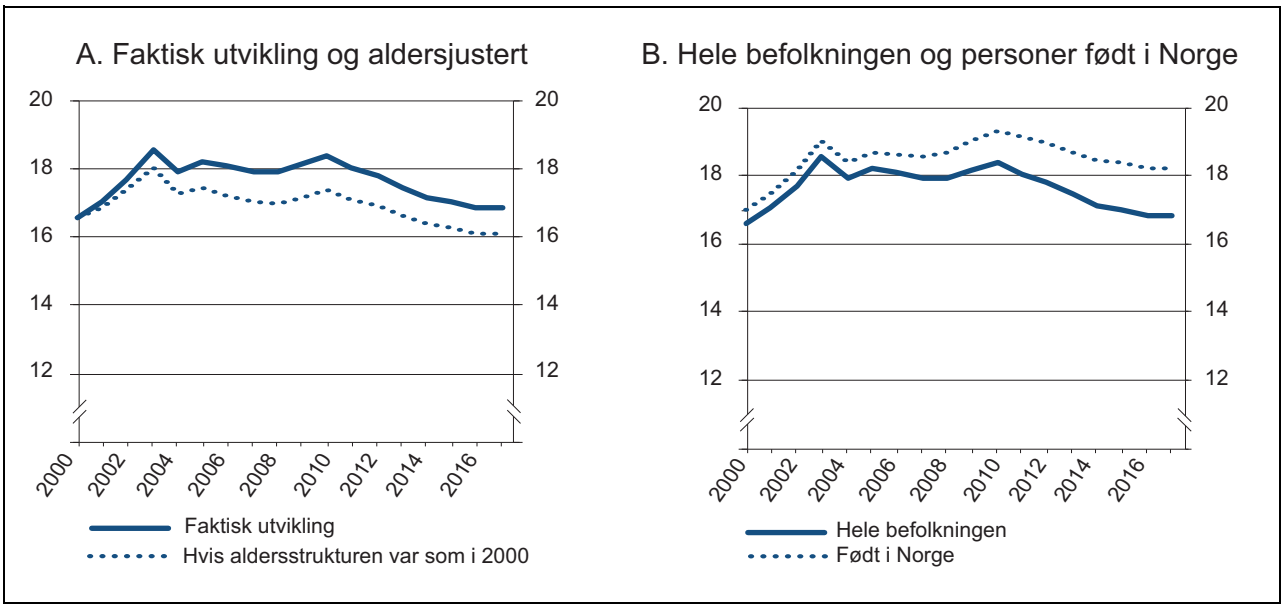
Figur 4.7 A viser faktisk utvikling i andelen av befolkningen på trygd (heltrukken linje) og en kontrafaktisk utvikling der alderssammensetningen i befolkningen holdes uendret som i 2000 (stiplet linje). Forskjellen mellom den heltrukne og den stiplede linjen viser effekten av aldring av befolkningen i yrkesaktiv alder. Figuren viser at dersom aldersfordelingen i befolkningen hadde vært konstant som i 2000, ville andelen mottakere av helserelaterte ytelser i 2017 vært 0,8 prosentpoeng lavere enn den faktiske utviklingen.

Trygdetilbøyeligheten blant eldre har falt

Samtidig med at vi har fått flere eldre, har det vært en betydelig nedgang i andelen av de eldre som er uføre (se figur 4.10 C og D). Det har isolert sett bidratt til en reduksjon i bruken av helserelaterte ytelser. Redusert trygdetilbøyelighet framkommer i figur 4.7 A ved utviklingen i forløpet av den stiplede linjen. I den stiplede linjen holdes aldersfordelingen uendret gjennom hele perioden, og nedgangen kan da tilskrives reduserte trygderater for gitt aldersstruktur.

Selv om andelen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har økt siden 2000, utgjør disse bare et fåtall av alle mottakerne.

Redusert trygdetilbøyelighet blant eldre har sitt motstykke i økt sysselsetting blant eldre. Økt sysselsetting og redusert trygdetilbøyelighet blant eldre må ses i sammenheng med bedre helse, pensjonsreformen og økt utdanningsnivå,



Figur 4.7 Mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen 18–66 år. Prosent. 2000–2017

Helserelaterte ytelser inkluderer uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (inkludert forløperne) og sykepenger. Tall ved utgangen av året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

se avsnitt 3.2. I de eldste aldersgruppene går mange av med alderspensjon. Alderspensjon er ikke med i trygdeordningene som inkluderes her.

Innvandring har ført til færre mottakere av helserelaterte ytelser

Innvandringen har vært høy fra midten av 2000-tallet, og i perioder har spesielt arbeidsinnvandringen vært høy. Siden innvandringen har vært høy i aldersgrupper med lav trygdetilbøyelighet, har det bidratt til å trekke ned andelen som bruker helserelaterte ytelser. I tillegg har nyankomne innvandrere i mindre grad opparbeidet seg trygderettigheter, særlig retten til uføretrygd. Den heltrukne linjen i figur 4.7 B viser utviklingen i mottak av helserelaterte ytelser i befolkningen som helhet, mens den stiplede linjen viser utviklingen for de som er født i Norge. Mindre bruk av helserelaterte ytelser blant innvandrere har trukket andelen ned for hele befolkningen.

Mens innvandrere er underrepresentert blant mottakerne av helserelaterte ytelser, er de overrepresentert blant mottakerne av andre ytelser som dagpenger, sosialhjelp, tiltakspenger og overgangsstønad. I sum er andelen mottakere av *alle* inntektssikringsordningene om lag den samme for innvandrerbefolkningen og befolkningen som er født i Norge (ikke vist i figuren).

I flere studier følges innvandrere som har ankommet Norge i ulike perioder, over tid for å se hvordan deltakelse i arbeidslivet og bruk av inntektssikringsordninger påvirkes av botid. Studiene indikerer at innvandringens bidrag til en lavere andel mottakere av helserelaterte ytelser de senere årene kan være av midlertidig karakter. Studier av tidligere ankomne grupper av arbeidsinnvandrere viser fallende sysselsettingsandeler og høyere overgang til uføretrygd over tid for disse gruppene, sett i forhold til sammenlignbare grupper av norskfødte (se for eksempel Bratsberg m.fl. 2011). En nyere studie (Bratsberg m.fl. 2017) finner at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst. Samtidig øker bruken av inntektssikringsordninger relativt til norskfødte. Innvandringens virkning på mottak av helserelaterte ytelser i befolkningen vil dermed kunne endre seg over tid.

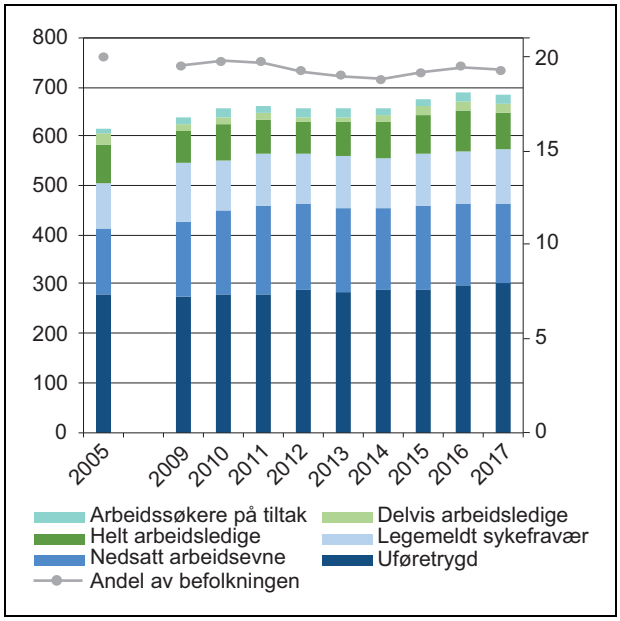
4.2.3 Mange potensielle årsverk går tapt

Dårlig helse og mangel på ordinært arbeid fører til et betydelig tap av potensielle årsverk. I dette avsnittet ser vi på beregninger av antall tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser eller mangel på ordinært arbeid.

Tapte årsverk er ikke det samme som mottak av inntektssikring. Barth m.fl. (2015) finner at en betydelig del av mottakerne av inntektssikring også har en jobb, men ofte med lav stillingsbrøk. Ifølge Horgen (2014) har nær halvparten av de som mottar helserelaterte ytelser, en tilknytning til arbeidslivet som arbeidstaker, arbeidssøker, tiltaksdeltaker eller er under utdanning ved et gitt tidspunkt. I dette tallet inngår også de aller fleste sykmeldte siden de har et arbeidstakerforhold.

På den annen side er det også en del personer som er uten ordinært arbeid, som arbeidsledige eller med nedsatt arbeidsevne, og som ikke mottar en ytelse fra NAV.

Beregningene i figur 4.8 tar hensyn til dette. Tapte årsverk er estimert ut fra hvor mange ekstra årsverk som kunne vært utført dersom alle som enten mottok sykepenger på grunn av lege-



Figur 4.8 Estimat på antall og andel tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser eller mangel på ordinært arbeid blant personer registrert hos NAV, 16–67 år. Antall årsverk i tusen (venstre akse) og andel som prosent av befolkningen (høyre akse). Årsgjennomsnitt. 2005 og 2009–2017

Rundt 80 prosent av årsverkene i kategorien «nedsatt arbeidsevne» i denne figuren mottar arbeidsavklaringspenger.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Boks 4.3 Viktige endringer i inntektssikringsordningene med betydning for utviklingen i mottak av ytelser de senere årene

Det har blitt gjennomført flere endringer i regelverket for inntektssikringsordningene de senere årene som kan ha hatt betydning for utviklingen i antall ytelsesmottakere:

Maksimal periode for mottak av *dagpenger* ble redusert fra tre til to år i 2003.[1] Falch m.fl. (2012) fant at endringen førte til en reduksjon i gjennomsnittlig dagpengeperiode, og til tidligere overgang til jobb. Regelendringen ga også en viss økning i mottak av andre ytelser som sykepenger og sosialhjelp, men effekten av dette i form av tapte årsverk ble motvirket av raskere overgang til arbeid.

Regelverket for *sykepenger* ble endret i 2004. Endringene var i hovedsak knyttet til tettere oppfølging av sykmeldte, økt fokus på gradering, samt aktivitetskrav for rett til sykepenger ut over åtte uker. Markussen (2010) viser at endringene reduserte det samlede sykefraværet med over 20 prosent. Markussen m.fl. (2012) fant at det økte fokuset på bruk av gradert sykmelding forårsaket en vesentlig del av fraværsreduksjonen i 2004.

For *overgangsstønad* har det vært en rekke endringer i regelverket fra 1998. Endringene i 1998 innebar blant annet strengere inngangsvilkår, innføring av aktivitetskrav, samt redusert maksimal varighet. Mogstad og Pronzato (2012) fant at endringene blant annet hadde økt arbeidsdeltakelsen i denne gruppen. I perioden 2012–2016 er det gjort ytterligere endringer både i aktivitetskrav, varighet og inngangsvilkår. Antall mottakere er i dag en fjerdedel av hva det var i 1998.

Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004 og avviklet ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010. Stønaden ble innvilget for en periode på ett til fire år når det var en viss mulighet for at stønadsmottakeren kunne komme tilbake i arbeid. De aller fleste mottakerne av stønaden har senere fått innvilget varig uføretrygd, slik at ordningen hovedsakelig medførte at tidspunktet for innvilgelse av varig uføretrygd ble utsatt (Ellingsen 2018).

Introduksjonsordningen, med tilhørende introduksjonsstønad, ble innført i 2004. Hovedmålgruppen er nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer som har behov for grunnleggende kvalifisering. Innføringen innebar en omlegging av inntektssikringen for denne gruppen fra husholdsbasert sosialhjelp til individuell introduksjonsstønad.

Kvalifiseringsprogrammet, med tilhørende kvalifiseringsstønad, ble gradvis innført fra 2007.[2] Bakgrunnen var et ønske om en forsterket innsats overfor personer som var, eller sto i fare for å bli, avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid.

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010. Mottakere av de midlertidige helserelaterte ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble overført til den nye ordningen. Mandal m.fl. (2015) har pekt på at flere grupper enn de som mottok de tidligere midlertidige helserelaterte ytelsene, har kommet inn på arbeidsavklaringspenger. I 2018 ble enkelte endringer i regelverket iverksatt. Endringene innebar en smalere inngang til ordningen, økte arbeidsinsentiver og at det ble lagt til rette for et strammere stønadsløp, herunder kortere maksimal varighet og strengere vilkår for forlengelse.

Ny *uføretrygd* ble innført i 2015. Ytelsesberegningen ble løsrevet fra reglene for gammel alderspensjon, og nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt ble innført for å legge bedre til rette for at uføre skal kunne kombinere arbeid og trygd. Basert på opplysninger fra ett år med reform fant Alne (2018) at reformen så langt har ført til noe økt yrkesaktivitet blant uføre, særlig blant unge. Effekten har i stor grad kommet blant uføre som var i arbeid før reformen.

[1] Endringen i 2003 innebar at maksimal periode for mottakere med tidligere inntekt over 2 G ble redusert fra 3 til 2 år. I 2004 ble maksimal periode for de med inntekt mellom 1,5 G og 2 G redusert fra 1 1/2 til 1 år.

[2] Kvalifiseringsprogrammet ble innført fra 1. november 2007 etter hvert som NAV-kontorer ble etablert i de enkelte kommunene, og ble fra 1. januar 2010 innført i alle kommuner.

meldt fravær, mottok uføretrygd, eller var registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne eller mangel på ordinært arbeid, i stedet arbeidet full tid (Furuberg 2017). Det tas hensyn til graderte ytelser og til hvor stor andel av året mottakeren får ytelsen. Det korrigeres også for at noen kan motta flere ytelser samtidig.

Derimot tas det ikke hensyn til hvor mye en person arbeidet i forkant av mottaket av en ytelse. For eksempel vil en person som får innvilget full uføretrygd, men som tidligere hadde deltidsstilling på 50 prosent, her regnes som ett tapt årsverk. Det er heller ikke tatt hensyn til at personer på deltid kan jobbe mer, eller mulig arbeid fra personer som står utenfor arbeidslivet uten å motta trygd og uten å være registrert som arbeidsledig eller med nedsatt arbeidsevne.

Tallene gir et mål på en teoretisk arbeidskraftreserve, men det gir ikke et realistisk anslag på potensialet for økt sysselsetting.

Figur 4.8 viser utviklingen i antall tapte årsverk fra 2005 til 2017. I 2017 utgjorde antall tapte årsverk 684 000, mens antall sysselsatte årsverk til sammenligning var i overkant av 2,4 millioner dette året. Antall tapte årsverk utgjorde 19 prosent av totalt antall personer i alderen 16–67 år.

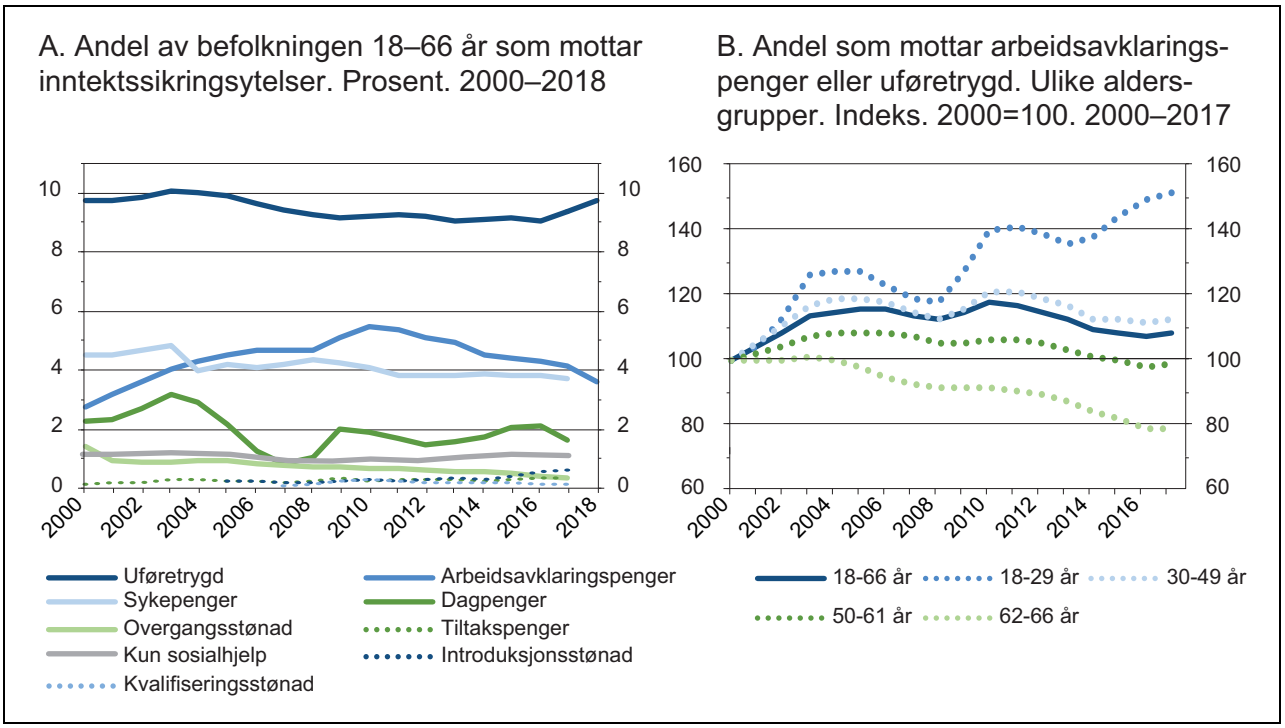
Det er ikke de samme personene som er borte hele året. Til sammen står i overkant av 1,5 millioner ulike personer bak de 684 000 tapte årsverkene, dvs. i gjennomsnitt 2,3 personer for hvert tapte årsverk. Det er store forskjeller mellom ulike ordninger. Gjennomstrømmingen er høyest for legemeldt sykefravær med 7,8 personer per årsverk, og lavest for uføretrygd med 1,2 personer.

4.3 Nærmere om de ulike inntektssikringsytelsene

Figur 4.9 A viser utviklingen i bruken av ulike inntektssikringsytelser siden år 2000. De helserelaterte ytelsene, særlig uføretrygd, dominerer bildet. Figur 4.9 B viser at den samlede bruken av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har falt betydelig for den eldste aldersgruppen, mens den har steget kraftig for yngre aldersgrupper.

Helserelaterte ytelser

Andelen som mottok *uføretrygd* økte fram til 2003, for så å avta fram til 2009. Deretter har andelen vært relativt stabil samlet sett, men økt de siste to årene. Uføreandelene har avtatt betydelig for de



Figur 4.9 Mottak av inntektssikringsytelser

Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne til ordningen (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Introduksjonsstønad ble innført i 2005, mens kvalifiseringsstønad ble innført i 2007. Tall ved utgangen av året. Personer som er registrert utvandret er ikke med i datagrunnlaget.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

eldre aldersgruppene (figur 4.10 C og D), og økt blant de under 30 år (figur 4.10 A).

Andelen mottakere av forløperne til *arbeidsavklaringspenger* økte fram til 2010, særlig fra 2008 til 2010, dvs. i årene rett før arbeidsavklaringspenger ble innført og i det første året ordningen virket. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger har avtatt siden 2010.

Utviklingen for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger etter 2004 må ses i sammenheng. Samlet andel mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger var relativ stabil fra 2004 til 2010, mens den har avtatt i årene etter (figur 4.9 B). Tidsbegrenset uførestønad – som er en av forløperne til arbeidsavklaringspenger – ble innført i 2004 og ble avviklet i 2010. I denne perioden var det mange av de som tidligere ville fått uføretrygd, som fikk tidsbegrenset uførestønad. Ordningen førte hovedsakelig til at tidspunktet for innvilgelse av uføretrygd ble utsatt, siden rundt 90 prosent av mottakerne senere fikk varig uføretrygd. For aldersgruppen 30–49 år er dette særlig tydelig (figur 4.10 B). Andelen mottakere av uføretrygd avtok i årene da bruken av arbeidsavklaringspenger økte, og motsatt.

De som mottok forløperne til arbeidsavklaringspenger, dvs. rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010. I 2014 nådde disse maksimal varighet på ordningen, som da var fire år. Mange fortsatte likevel å motta arbeidsavklaringspenger fordi det ble gitt unntak fra varighetsbegrensningen. Etter 2014 har de fleste som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010, fått avklart sin arbeidsevne, og mange har gått over til uføretrygd. Dette har ført til at andelen med overgang til uføretrygd har økt.

Sykefraværet økte fram til 2003, men avtok i 2004 som følge av regelendringer (se boks 4.3). De siste årene har sykefraværet vært relativt stabilt.

Øvrige inntektssikringsordninger

Bruken av *dagpenger* varierer med konjunkturene og hadde topper i 2003/2004, i 2009/2010 og 2015/2016. Regelverksendringen i 2003 har trolig også påvirket utviklingen, se boks 4.3. Nær seks av ti som var arbeidsledige mottok dagpenger i 2017, men andelen varierer med konjunkturene.

Også bruken av *tiltakspenger* varierer med konjunkturene. Ved utgangen av 2017 var det 13 000 mottakere. Andelen mottakere er høyest blant unge arbeidssøkere siden de i mindre grad har rettigheter til trygdeytelser.

Antall mottakere av *overgangsstønad* er kraftig redusert siden 2000. Innstramminger i regelverket (se boks 4.3) har bidratt til nedgangen. Ved utgangen av 2017 var det 12 000 mottakere.

Antall mottakere av *sosialhjelp* har vært relativt stabilt rundt et lavt nivå i hele perioden. Det er flere unge enn eldre mottakere.

Antall mottakere av *kvalifiseringsstønad* økte fram til 2011. Deretter avtok antallet, for så å stabilisere seg på et lavt nivå. Ved utgangen av 2017 var det 5 000 mottakere.

Antall mottakere av *introduksjonsstønad* har økt hvert år siden innføringen i 2005. Økningen var særlig kraftig fra 2015 til 2017 som følge av den høye flyktningeinnvandringen i 2015. Ved utgangen av 2017 var det 21 000 mottakere.

4.4 Forløp gjennom ytelsessystemet

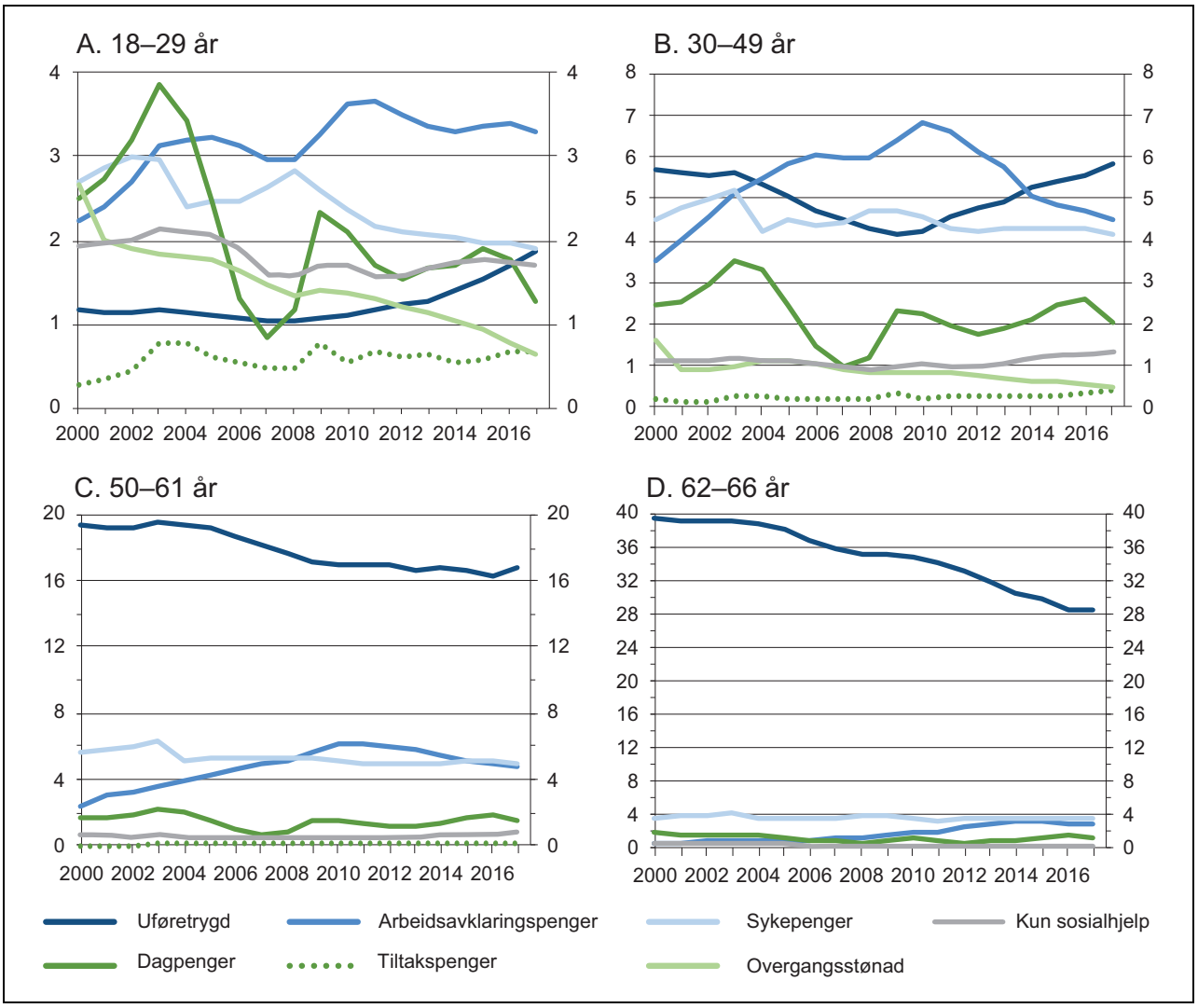
Inntektssikringsordningene har ulike formål og inngangsvilkår, se boks 4.1 og tabell 5.1 for detaljer. Mottakerne er følgelig en sammensatt gruppe, med variert bakgrunn og ulikt oppfølgingsbehov. Mens det er krav til tidligere arbeid for å motta dagpenger og sykepenger, kan arbeidsavklaringspenger og uføretrygd mottas uten å ha vært i arbeid. Veien inn, gjennom og ut av ytelsene kan derfor være svært forskjellig.

Hva gjør mottakerne før de får de ulike ytelsene?

Figur 4.11 og 4.12 illustrerer hva mottakere av ulike ytelser gjorde før og gjør etter at de starter å motta en ytelse. Figur 4.11 viser arbeidsmarkedsstatus for individer fem år før og fem år etter påbegynte forløp for de mest sentrale midlertidige ytelsene. Det gir et bilde av utsiktene i arbeidsmarkedet for personer som starter å motta en inntektssikringsytelse. I tolkningen av figurene må en ta hensyn til at de gjelder for personer som startet å motta ytelse i 2010, dvs. i lavkonjunkturperioden etter finanskrisen og samme år som arbeidsavklaringspenger ble innført. Det kan påvirke andelen mottakere som kommer fra jobb eller går til jobb, og overgangen mellom ulike ytelser.

Et flertall av *dagpengemottakerne* har vært i et arbeidsforhold forut for innvilgelse av dagpenger og i årene før. Noen av dagpengemottakere er innvandrere som hadde status som ikke bosatt fem år forut for innvilgelsen av ytelsen, noe som illustrerer at mange innvandrere rammes av ledighet.

Status forut for innvilgelse av *sosialhjelp* er mer sammensatt enn de øvrige ytelsene. Et fåtall



Figur 4.10 Andelen av befolkningen med ytelser etter alder. Prosent. 2000–2017

Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne til ordningen (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Tall ved utgangen av året.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

var i jobb, mens et flertall har ukjent status. En av fem sosialhjelpsmottakere var ikke bosatt i Norge fem år forut for ytelsen, og i overkant av to tredeler var verken i arbeidsmarkedet eller i utdanning.

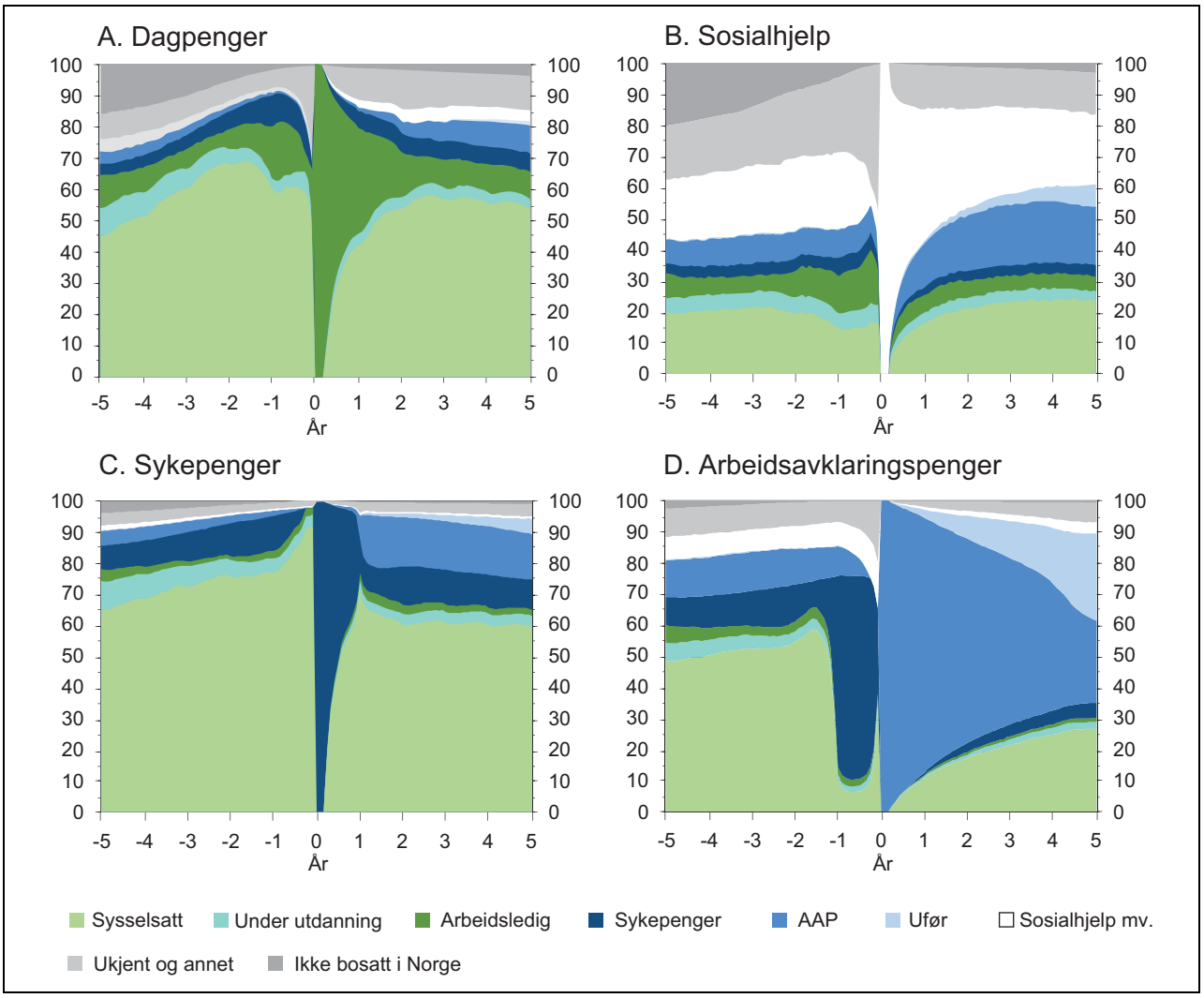
Blant *sykepengemottakere* er andelen som kommer fra et arbeidsforhold særlig høy. Dette henger sammen med inngangsvilkåret. De fleste sykmeldte kommer tilbake i jobb i løpet av ett år, men det er også en betydelig del som forblir syke og går over til arbeidsavklaringspenger.

Nye mottakere av *arbeidsavklaringspenger* kommer hovedsakelig fra sykepenger, se tabell

Tabell 4.1 Status to måneder før innvilgelse av arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd. 2017. Prosent

	Sykepenger	AAP	Nedsatt arbeidsevne	Arbeidssøker	Annet
AAP	60	-	20	7	13
Uføretrygd	8	77	5	0	11

«Annet» kan blant annet omfatte privat forsørgelse, utdanning, sosialhjelp mv.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 4.11 Arbeidsmarkedsstatus før og etter start av en midlertidig ytelse. Aldersgruppe 25 – 54 år

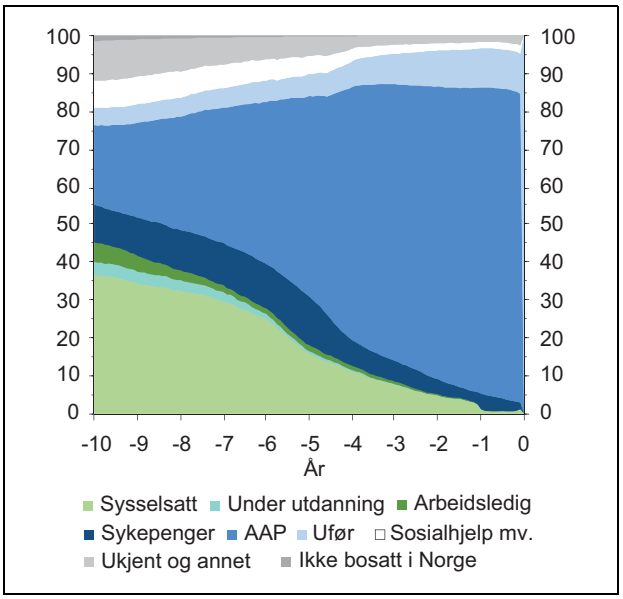
Figuren viser arbeidsmarkedsstatus fra 2005 til 2015 for individer som startet en midlertidig ytelse i 2010. Ettersom det er mulig å befinne seg i mer enn én av tilstandene i figuren i en gitt måned, er det brukt et tilstandshierarki hvor uførhet prioriteres først, deretter arbeidsavklaringspenger (AAP i figuren), sykepenger, arbeidsledig, sosialhjelp, under utdanning og til slutt sysselsatt. Uføre er definert som helt og delvis uføre med og uten månedsinntekt. Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsledig er definert som mottaker av dagpenger. Sysselsatte er definert som mer enn fire timer arbeidstid per uke med annualisert månedsinntekt over 0,1 G. I tillegg til at tabell 4.1 og 4.2 ikke er laget etter et tilstandshierarki, skiller figuren seg fra tabellene ved at den ser på en smalere aldersgruppe og andre tidspunkt.
Kilde: Frischsenteret

4.1. De øvrige nye mottakere har enten vært sysselsatt, sosialhjelpsmottakere eller hatt en ukjent eller annen status før innvilgelse av ytelsen. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 økte andelen nye mottakere som ikke kom fra sykepenger betydelig. Dette gjaldt i særlig grad mottakere under 30 år, se kapittel 6.

Figur 4.12 viser arbeidsmarkedsstatus i en tiårsperiode før innvilget uføretrygd. De fleste som kommer inn i *uføretrygdordningen,* har først mottatt sykepenger og deretter arbeidsavklaringspenger. Noen blir uføretrygdet direkte fra sykepenger, men flesteparten går etter utløpet av sykepengeperioden over på arbeidsavklaringspenger og derfra over på uføretrygd, når behandling og arbeidsrettede tiltak ikke fører til arbeid. Andelen som kommer direkte fra et forløp med sykepenger, øker med alder. Tilsvarende funn er gjort av Fevang m.fl. (2016).

Bevegelser mellom ytelsene

Det er betydelige forskjeller i varighet og mobilitet mellom ulike inntektssikringsordninger. Fevang m.fl. (2016) viser at arbeidsavklaringspengeforløp hovedsakelig er lange, med en varighet på 13 måneder eller lengre. Sosialhjelpsforløp er jevnt fordelt mellom lange og korte forløp. Dag-



Figur 4.12 Arbeidsmarkedsstatus ti år før innvilgelse av uføretrygd i 2015. Aldersgruppe 25–54 år

Se merknad til figur 4.11.
Kilde: Frischsenteret

pengeforløp og sykepengeforløp er hovedsakelig korte, dvs. seks måneder eller mindre. Uføretrygdforløp er i all hovedsak lange, med varighet fram til overgang til alderspensjon.

Fevang m.fl. (2016) finner at arbeidsavklaringspengeforløp generelt er mer vedvarende for unge mottakere under 30 år enn for populasjonen sett under ett, med lavere sannsynlighet til å forlate forløpet. Arbeidsavklaringspenger kan dermed ha en større «innlåsningseffekt» på unge mottakere. Fevang m.fl. finner også antydning til en generell nedgang i innstrømming til dagpengeforløp i perioden fra 1993 til 2007, og en generell økning i innstrømming til arbeidsavklaringspenger i perioden fra 1994 til 2007. Det kan indikere at det har forekommet en vridning til helserelaterte ytelser i denne perioden. Se nærmere omtale i kapittel 6.

Kann m.fl. (2013) finner at antallet som bruker opp sykepengerettighetene sine, følger utviklingen i samlet sykefravær. Det innebærer i så fall at hvis det totale sykefraværet øker, vil antallet som har maksimal varighet, også øke. Kann m.fl. (2016a) viser videre at endringer i antallet som bruker opp retten til sykepenger, og nivået på arbeidsledigheten er viktige forklaringsfaktorer bak endringene i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Når sykefraværet øker med ett prosentpoeng, finner Kann m.fl. at antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger øker med 17 prosent ett år senere. Tilsvarende finner de at når arbeidsledigheten øker med ett prosentpoeng, blir det seks prosent flere nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Denne effekten er noe sterkere for de under 30 år. Selv om disse studiene ikke påviser årsakssammenhenger, tyder de likevel på at en reduksjon i sykefraværet vil kunne bidra til å redusere nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Hva gjør mottakerne når de slutter å motta en ytelse?

Med unntak av uføretrygd er ytelser til personer i yrkesaktiv alder ment som en midlertidig inntektssikring. Målet er at flest mulig mottakere av midlertidige inntektssikringsordninger skal over i arbeid, enten helt eller delvis. Trygdemottakernes forløp i trygdesystemet varierer, og overgangen til arbeid er forskjellig mellom ulike ytelser på kort og lang sikt. Tabell 4.2 viser status seks måneder etter avgang fra ytelsen, mens figur 4.11 viser status i inntil fem år etter avgang fra ytelsen for personer som begynte på en ytelse i 2010.

Om lag to av tre *dagpengemottakere* er i jobb seks måneder etter avgang fra ytelsen. Andelen i arbeid holder seg stabil de neste årene. Etter fem år har likevel en av ti fått innvilget arbeidsavklaringspenger. Også blant mottakere av *overgangsstønad* er flertallet i arbeid seks måneder etter avgang fra ytelsen.

De fleste som er *sykmeldte* går tilbake til arbeid, se tabell 4.2. Av alle avsluttede tilfeller var nesten ni av ti registrert i arbeid seks måneder etter en avsluttet sykmeldingsperiode. Sannsynligheten for å gå tilbake til arbeid avtar med sykefraværets lengde. Blant dem som hadde gått ut den maksimale sykepengeperioden på tolv måneder, gikk halvparten over til arbeidsavklaringspenger. Om lag to av tre kombinerte det med arbeid. Det framgår av figur 4.11 at andelen som er i arbeid etter mottak av sykepenger er relativt stabil i de etterfølgende årene.

Blant tidligere mottakere av *arbeidsavklaringspenger* mottar nær halvparten uføretrygd, se tabell 4.2. En del av disse kombinerer uføretrygd med arbeid. Fire av ti er registrert i arbeid seks måneder etter avgang. Halvparten av disse kombinerer arbeid med mottak av en ytelse. Etter fem år er en betydelig andel innvilget uføretrygd. Blant dem som slutter å motta arbeidsavklaringspenger, varierer overgangen til jobb med situasjonen i arbeidsmarkedet (Kann og Kristoffersen 2015).

Få av de som har avgang fra *uføretrygd,* er i arbeid. Avgang fra ordningen skjer i all hovedsak

Tabell 4.2 Status seks måneder etter avgang fra ytelsen. Målt fra statusen i 2017. Prosent

	Kun arbeid	Arbeid og ytelse			Arbeids-søker	Nedsatt arbeidsevne (som ikke mottar AAP)	Kun AAP	Kun uføre-trygd	Annet
		Arbeid og uføre-trygd	Arbeid og AAP	Arbeid og annen ytelse					
Alle avsluttede sykepengetilfeller	77	3	4	5	3	1	2	1	6
Avsluttede sykepengetilfeller med 12 mnd. varighet	20	5	33	4	3	4	18	5	7
AAP	20	12	3	5	2	8	3	34	12
Uføretrygd	2	2	0	6	0	1	0	2	87
Dagpenger	54	0	0	10	15	1	1	0	18
Overgangsstønad	45	0	3	8	11	5	7	1	19
Tiltakspenger	29	0	1	15	20	16	4	0	15
Sosialhjelp	14	0	2	7	11	16	14	8	27

Sosialhjelp omfatter sosialhjelpsmottakere med minst seks måneders sammenhengende varighet. «Annet» omfatter blant annet alderspensjon, privat forsørgelse, utdanning, utvandring, dødsfall mv. De i kategorien «Avsluttede sykepengetilfeller med 12 mnd. varighet» utgjør 15 prosent av alle avsluttede sykepengetilfeller. AAP er arbeidsavklaringspenger. «Arbeid» er definert som at vedkommende er registrert i Aa-registeret og at avtalt arbeidstid er minst 4 timer i uken.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

på grunn av overgang til alderspensjon ved 67 år eller dødsfall.

Blant mottakerne av *tiltakspenger* er nær halvparten i arbeid etter seks måneder, mens en av fire *sosialhjelpsmottakere* er i arbeid. Det er også en del av de med avgang fra tiltakspenger og sosialhjelp som er registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne.

4.5 Fordeling etter kjønn og utdanning

Kjønn

Ved utgangen av 2017 hadde kvinner 70 prosent høyere sykefravær enn menn, mens andelen kvinner som mottok arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, var rundt 50 prosent høyere enn for menn, se figur 4.13. Det er flere kvinner enn menn som mottar helserelaterte ytelser i alle aldersgrupper, med unntak av uføretrygd blant dem under 30 år, hvor det er flest menn.

Høyere sykefravær og større uføreandeler blant kvinner finner en også i sammenlignbare land som Sverige og Danmark.

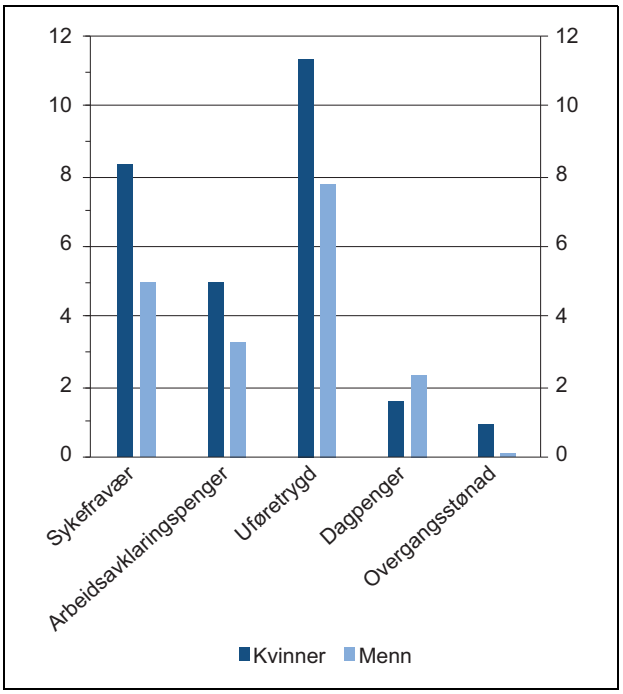
For dagpenger er kjønnsfordelingen en annen. I 2017 var det nær 60 prosent flere menn enn kvinner som mottok dagpenger. Mottakere av overgangsstønad er derimot i all hovedsak kvinner.

Utdanning

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse gir informasjon om utviklingen i befolkningens selvopplevde helse. Generelt er selvrapportert helsesituasjon bedre hos personer med mer utdanning. Blant personer med lav utdanning anser 70 prosent å ha god eller svært god helse, mens det gjaldt 86 prosent av dem med høyere utdanning.

I undersøkelsen oppgir 16 prosent av befolkningen at de har nedsatt funksjonsevne. Om lag 22 prosent av de med grunnskoleutdanning opplever å ha nedsatt funksjonsevne, mot 9 prosent av de med høyere utdanning.

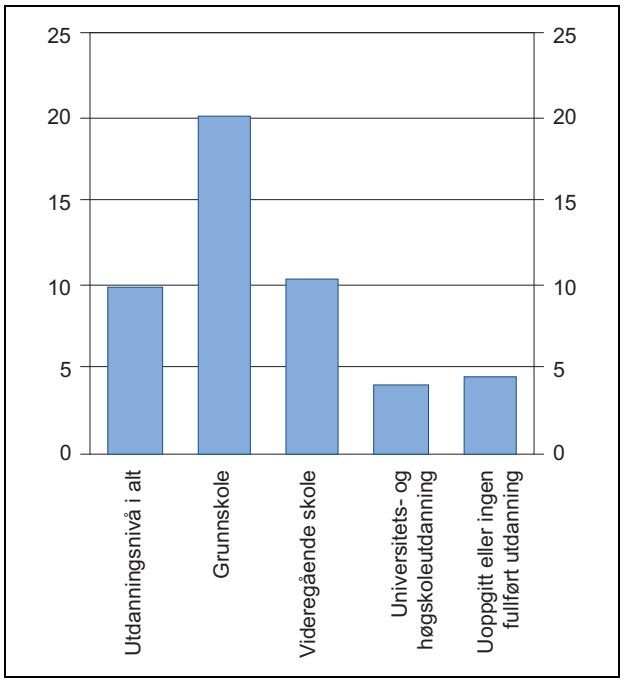
Statistisk sentralbyrås uførestatistikk gir et tilsvarende bilde. Det er store forskjeller mellom



Figur 4.13 Sykefraværsprosenten og mottakere av ytelser som andel av befolkningen 18–66 år etter kjønn. 2017. Prosent

Overgangsstønad omfatter mottakere av overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn for enslig mor eller far i arbeid. Sykefravær er målt med den sesong- og influensajusterte sykefraværsprosenten for 4. kvartal 2017. Andelen dagpengemottakere er beregnet på grunnlag av gjennomsnittlig antall mottakere i 2017. Øvrige tall er ved utgangen av 2017.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå



Figur 4.14 Andel av befolkningen i alderen 18–67 år med uføretrygd etter høyeste fullført utdanning. Gjennomsnitt 2017. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

utdanningsgrupper i omfang av uføretrygding. Om lag 20 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år med fullført grunnskole som høyeste utdanning er uføretrygdet, mot 4 prosent av de med universitets- og høgskoleutdanning (figur 4.14).

Flere andre undersøkelser viser også at mottakere av helserelaterte ytelser gjennomgående har lavere utdanning enn befolkningen generelt. Strand og Nielsen (2015) ser på mottakere av arbeidsavklaringspenger og finner at et flertall av mottakerne har lite utdanning. For eksempel hadde 70 prosent av de unge mottakerne i alderen 18–29 år kun grunnskoleutdanning. De konkluderer med at unge med lav utdanning har høyere sannsynlighet for å bli mottakere av arbeidsavklaringspenger. Fevang og Røed (2006) finner at sannsynligheten for å bli ufør avtar med utdanningsnivået. Tilsvarende finner Proba samfunnsanalyse (2016) at sykefraværet er lavere desto høyere utdanning de ansatte har. Fedoryshyn (2018) finner at unge med lav utdanning er mer utenfor arbeid og utdanning, samtidig som flere mottar helserelaterte ytelser.

Sammenhengen mellom utdanning og bruk av helserelaterte ytelser skyldes flere ulike mekanismer, og kan ikke tolkes som en årsakssammenheng. Helseproblemer kan redusere utdanningsmulighetene, og utdanning kan fremme helsen (se Eide og Showalter 2011). Det kan også være andre bakenforliggende forklaringer som bidrar både til bedre helse og mer utdanning.

4.6 Utviklingen i andelen ytelsesmottakere i andre land

Dette avsnittet sammenligner bruken av inntektssikringsordninger i Norge med utvalgte andre land. I et internasjonalt perspektiv har Norge mange mottakere av helserelaterte ytelser, men relativt få personer som mottar arbeidsledighetstrygd eller økonomisk sosialhjelp. Selv om Norge har opplevd en liten nedgang i sykefraværet og uføreandelen siden toppen på begynnelsen av 2000-tallet, har nedgangen vært sterkere i Sverige og Nederland. For nærmere diskusjon av utviklingen i disse landene vises det til kapittel 5.

Det er generelt vanskelig å finne sammenlignbar statistikk for andelen ytelsesmottakere på tvers av land. Slik statistikk er ofte basert på administrative registre. Ulike innretninger på ordningene, og ulike metoder for hvordan statistikken

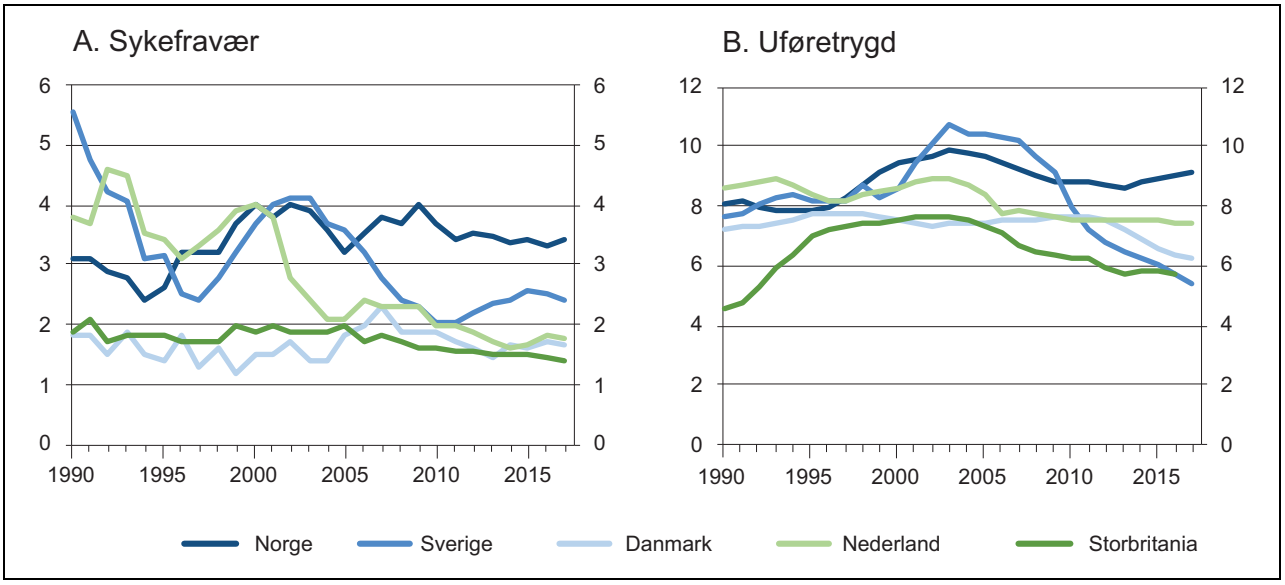
produseres, påvirker sammenligningsgrunnlaget. Blant annet gjør ulike midlertidige ytelser for personer med nedsatt arbeidsevne sammenligninger av uføreandeler krevende. Generelt vil usikkerheten være en større utfordring for sammenligninger av *nivået* for ytelsesomfanget på tvers av land enn for analyser av *endringer*.

Utviklingen i sykefraværet

Figur 4.15 A viser utviklingen i sykefraværet i perioden 1990 til 2017. Norge har betydelig høyere sykefravær enn andre nord-europeiske land. Sykefraværet i Danmark og Storbritannia har i hele perioden vært stabilt lavere enn i Norge. I Sverige og Nederland har sykefraværet svingt betydelig, men over tid falt kraftig fra et høyt nivå. Forskjellene til Norge har dermed blitt stor. Både Sverige og Nederland har gjennomført flere reformer for å redusere sykefraværet, se nærmere beskrivelse i kapittel 5.

Proba samfunnsanalyse har vurdert om tall for sykefravær fra AKU er sammenlignbare på tvers av land i Nord-Europa (Gleinsvik 2014a). De finner at det bør korrigeres for ulike regelverk for maksimal varighet av sykepenger på tvers av land, og at man bør måle antall timer med sykefravær framfor kun fravær hele uken for å korrigere for ulik bruk av graderte sykmeldinger. Selv etter å ha korrigert for disse forskjellene finner Gleinsvik (2014a) at Norge har betydelig høyere sykefravær enn andre nord-europeiske land, og korrigering for maksimal varighet øker forskjellen til Sverige, Nederland og Danmark. Dette skyldes at varigheten på sykepengeperioden i disse landene kan overstige ett år, som er maksimal varighet i Norge.

Gleinsvik (2014b) undersøker om forskjellene i sykefravær mellom Norge og andre land skyldes sammensetningen av arbeidsstyrken eller forhold i arbeidslivet som er dokumentert å ha effekt på sykefraværet. Sykefraværet er høyere for kvinner, eldre, fast ansatte og i store virksomheter. I sum finner ikke Gleinsvik (2014b) at forskjeller i sammensetningen av de sysselsatte eller arbeidsforhold kan forklare forskjellen i sykefraværet mellom Norge og andre land. Korrigering for disse kjennetegnene reduserer noe av forskjellene i sykefravær til Island, Storbritannia, Nederland og Finland, mens det øker forskjellene til Sverige og Danmark. Gleinsvik finner heller ikke at ulike konjunktursituasjoner forklarer forskjellen i sykefravær. Forfatteren peker på at forskjeller i innretningen av sykepengeordningen trolig kan forklare en stor del av forskjellen mellom Norge og andre land. For mer omfattende diskusjon av regelverk



Figur 4.15 Sykefravær og uføretrygd i ulike land. Prosent av befolkningen. 1990–2017

Panel A viser andelen arbeidstakere som er sykmeldte i hele referanseuken, etter data fra arbeidskraftundersøkelsen (som avviker fra registerdata brukt tidligere). Tallene for Sverige er laget gjennom å koble sammen to kilder. Det er derfor et brudd i statistikken i 1996, men det påvirker utviklingen i liten grad. Panel B viser antall mottakere av uføretrygd mellom 20–64 år som prosent av befolkningen 20–64 år, med unntak av tallene for Nederland og Storbritannia som viser alle mottakere av uføretrygd som prosent av befolkningen 15–64 år. Dette trekker ned uføreandelen i Nederland med mellom 0,5 og 0,8 prosentpoeng. Tallene for Norge inkluderer ikke arbeidsavklaringspenger. Tallene for Sverige inkluderer både varig uføretrygd og aktivitetserstatning for unge under 30 år. Tallene for Danmark inkluderer kun førtidspensjon, mens tallene for Nederland inkluderer alle uføreytelser. Det er et brudd i tidsserien for Danmark og Nederland i 2006, men det påvirker utviklingen i liten grad. Tallene viser årsgjennomsnitt.

Kilder: Eurostat, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), NAV, Försäkringskassan og OECD

og effekter av tiltak i land utenfor Norge vises det til kapittel 5.

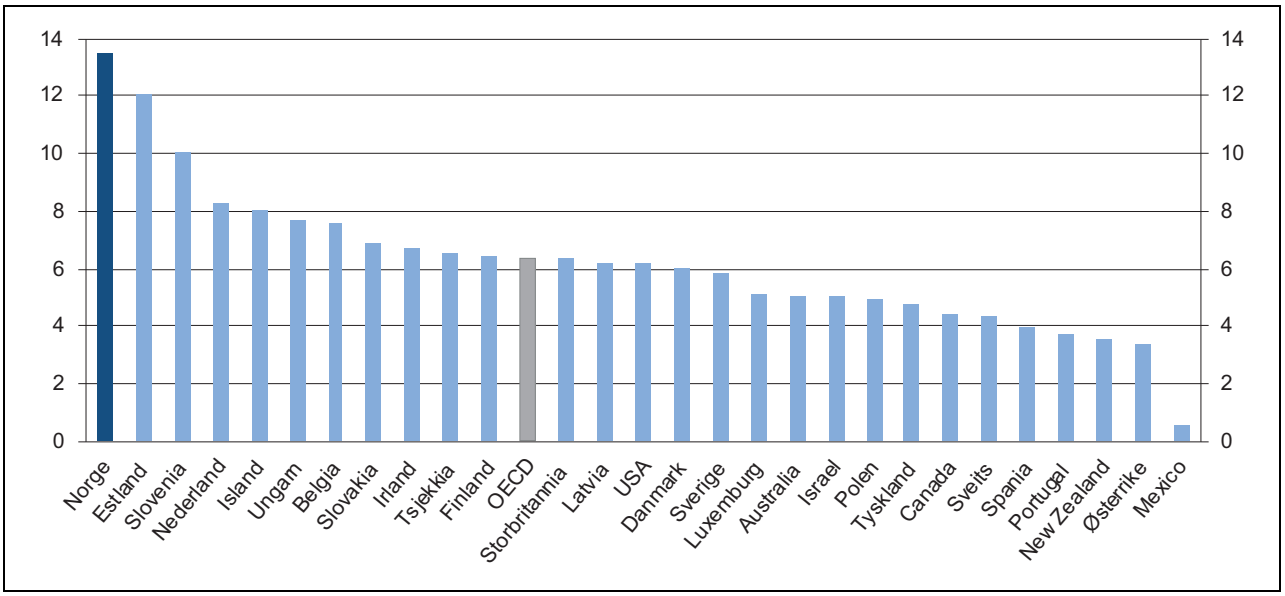
Utviklingen i andelen på uføreytelser

Figur 4.15 B viser utviklingen i antall uføre som andel av befolkningen i perioden 1990 til 2017. Norge har i slutten av perioden en betydelig større andel på uføretrygd enn sammenlignbare land. Uføreandelen i Danmark og Storbritannia har vært gjennomgående lavere enn i Norge i hele perioden. I Sverige steg andelen uføre betydelig fra slutten av 1990-tallet til 2004, men den har falt betydelig fra 2007. I Nederland svingte andelen uføre på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet, men har siden midten av 2000-tallet gått ned.

Internasjonale sammenligninger av uføretall påvirkes blant annet av om tall for midlertidige ytelser for personer med nedsatt arbeidsevne er inkludert. Tallene for Norge inkluderer ikke arbeidsavklaringspenger, mens uføreandelene for Nederland inkluderer delvis eller midlertidig uføreytelse (WGA, se kapittel 5). For Sverige er også midlertidig uføreytelse for unge inkludert i tallene (aktivitetserstatning). Tallene for Danmark viser imidlertid ikke andelen personer som mottar fleksjobb eller ressursforløpsytelsen, som er ordninger for personer med nedsatt arbeidsevne. Det gjør at tallene må vurderes med forsiktighet. Det er likevel lite trolig at problemer med å måle andelen på uføreytelser kan forklare at uføreandelen i Norge er høyere enn i sammenlignbare land. At Norge har en høy andel mottakere av uføreytelser sammenlignet med andre land blir bekreftet av OECD (2018c). Figur 4.16 viser at Norge er det landet i OECD med høyest andel mottakere av uføreytelser. Antall mottakere i figuren inkluderer både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Sammenligninger av antall uføremottakere på tvers av land er utfordrende. Eksempelvis kan tallene tyde på underrapportering for Danmark. Det er likevel liten tvil om at uføreandelen i Norge er svært høy sammenlignet med andre land. Både Sverige, Danmark og Nederland har gjennomført omfattende reformer de siste tiårene for å redusere tilstrømmingen til uføretrygd, se nærmere diskusjon i kapittel 5.

Utviklingen i andelen dagpengemottakere

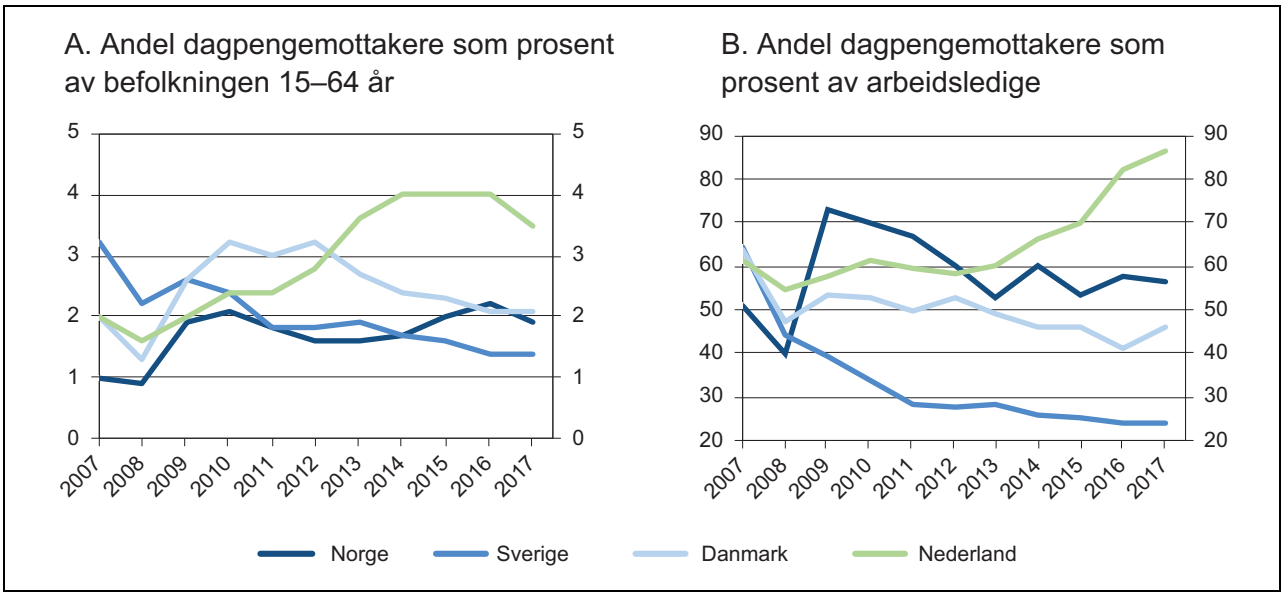
Figur 4.17 viser utviklingen i antall mottakere av dagpenger i Norge, Sverige, Danmark og Nederland i perioden 2007–2017. Antall dagpengemottakere vil i første omgang være påvirket av konjunktursituasjonen. Panel A viser at Norge i 2017 har betydelig færre mottakere av dagpenger enn Nederland, noe færre mottakere enn i Danmark og flere dagpengemottakere enn i Sverige. Mens andelen dagpengemottakere som prosent av befolkningen har falt i Danmark og Sverige de



Figur 4.16 Antall uføre som prosent av befolkningen 20–64 år. 2016 eller siste tilgjengelige år

Figuren inkluderer antall mottakere av både varige og midlertidige uføreytelser, samt mottakere av sykepenger over to år. For Norge er uføretrygd og arbeidsavklaringspenger inkludert. For Sverige er sjukersättning og aktivitetserstatning inkludert. For Danmark viser figuren kun førtidspensjon, mens uføreytelsene WAO, Wajong, IVA og WGA er inkludert for Nederland. Tallene er fra 2017 for Danmark, 2016 for Norge og Sverige og 2015 for Nederland.

Kilde: OECD



Figur 4.17 Utviklingen i andelen dagpengemottakere. 2007 – 2017

Inkluderer helt og delvis ledige mottakere av dagpenger (Norge), grunn- og arbeidsledighetsforsikring (Sverige), dagpenger (Danmark) og dagpenger (Nederland). Tall viser årsgjennomsnitt. Panel B viser andel dagpengemottakere som prosent av AKU-ledige.
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå, Statistiska centralbyrån, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Danmarks Statistik og Centraal Bureau voor de Statistiek

siste årene, har den økt noe i Norge grunnet nedgangskonjunkturen i forbindelse med oljeprisfallet. I Sverige er det imidlertid en langt lavere andel av de arbeidsledige som mottar dagpenger, noe som blant annet skyldes at en stor andel av svenske ledige deltar på arbeidsmarkedstiltak og mottar en type tiltakspenger (aktivitetsstøtte), se diskusjon i kapittel 5. Andelen ledige som mottar dagpenger er også lavere i Danmark enn i Norge, noe som bidrar til at mange ledige i Danmark mottar økonomisk sosialhjelp.

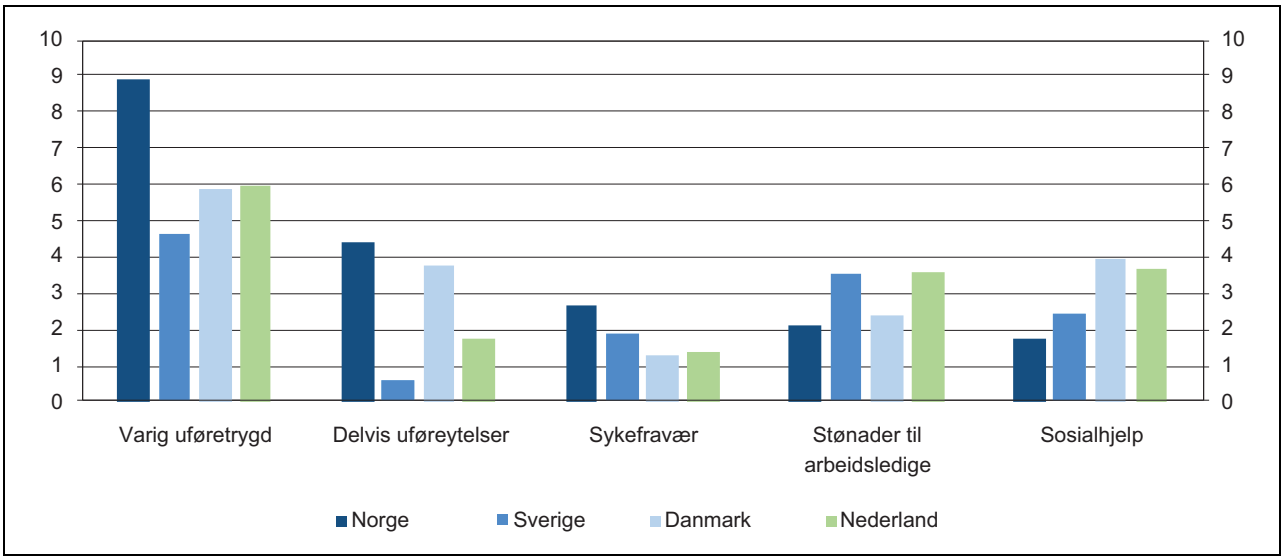
Fordeling mellom ulike typer inntektssikringsordninger

Figur 4.18 viser andelen av befolkningen som bruker ulike typer inntektssikringsordninger i ulike land. Som omtalt ovenfor skiller Norge seg ut med en høy andel av befolkningen på helserelaterte ytelser. Norge har noe færre mottakere av stønader til arbeidsledige og sosialhjelp sammenlignet med de andre landene. Innretningen på inntektssikringsordningene er også forskjellig i ulike land. I Sverige går et klart flertall av mottakerne av stønader til arbeidsledige på arbeidsmarkedstiltak og mottar aktivitetsstøtte. De fleste mottakerne av delvis uføreytelser i Danmark deltar i fleksjobbordningen, som er en inntektssikringsordning som kombinerer trygd og tilpasset arbeid.

Figuren gir ikke en fullstendig framstilling av bruken av inntektssikringsordningene i de ulike landene. Det er ikke kontrollert for ulikheter i produksjonen av statistikken, som for eksempel definisjoner av ytelsesmottakere og håndtering av eventuelle dobbelttellinger. Enkelte ytelser er også utelatt grunnet utfordringer knyttet til sammenlignbarhet. Ulike tidligpensjonsordninger som avtalefestet pensjon (AFP) og efterlønsordningen i Danmark er for eksempel ikke inkludert, selv om utformingen av slike ordninger kan påvirke uføreandelen blant eldre. Lønnstilskudd er heller ikke inkludert i figuren. Sverige har langt flere mottakere av lønnstilskudd enn Norge og Danmark, se kapittel 12. Selv om tilskuddet gis til arbeidsgivere istedenfor arbeidstakere, har lønnstilskudd i stor grad samme virkning som å kombinere arbeid med en ytelse. Introduksjonsstønad ved deltakelse i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger er ikke inkludert i figuren. Antall mottakere av introduksjonnsstønaden vil variere med asylankomstene. Sverige har en tilsvarende ordning som ikke er inkludert i figuren, men i Danmark og Nederland vil nyankomne flyktninger inngå i sosialhjelpstatistikken.

4.7 Oppsummering

Ved utgangen av 2017 mottok i alt 687 000 personer en inntektssikringsytelse, dvs. om lag 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Andelen har variert noe over tid, og er nå om lag ett prosentpoeng lavere enn i år 2000. Drøyt åtte



Figur 4.18 Antall ytelsesmottakere i ulike land som prosent av befolkningen 18–64 år. 2017

Tall ved utgangen av året. Sykefravær viser prosent av befolkningen 18–64 år som hadde fravær fra jobben hele uken som følge av sykdom mv.

Varig uføretrygd inkluderer uføretrygd (Norge), sjukersättning (Sverige), førtidspensjon (Danmark) og WAO/WAZ/WIA (Nederland). Delvise uføreytelser inkluderer arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad (Norge), aktivitetserstatning (Sverige), ressursforløpsytelse og fleksjobb (Danmark) og WGA (Nederland). Stønader til arbeidsledige inkluderer dagpenger og tiltakspenger (Norge), grunn- og inntektsforsikring, aktivitetsstøtte og utviklingserstatning (Sverige) og dagpenger inkl. dagpengemottakere på tiltak (Danmark og Nederland).

Sosialhjelp inkluderer økonomisk sosialhjelp (Norge), økonomisk bistand (Sverige), kontanthjelp, integrasjonsytelse og utdanningshjelp, inkl. kontanthjelpmottakere på tiltak (Danmark) og økonomisk bistand (Nederland).

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Försäkringskassan, Statistiska centralbyrån, Jobindsats.dk, Centraal Bureau voor de Statistiek, Eurostat og egne beregninger

av ti mottakere av inntektssikring får en helserelatert ytelse. Det tilsvarer om lag 17 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.

Aldring i befolkningen har isolert sett bidratt til større bruk av helserelaterte ytelser. Samtidig har trygdetilbøyeligheten blant eldre falt betydelig. Innvandring har også bidratt til mindre bruk av helserelaterte ytelser fordi innvandrere gjerne er yngre og i mindre grad har opptjent rettigheter til disse ordningene. Regelendringer har også påvirket bruken av inntektssikring, i litt ulike retninger.

Uføretrygd er den ytelsen som klart flest mottar, særlig gjelder dette for eldre. Mens bruken av uføretrygd har avtatt blant eldre, har bruken av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd steget for yngre. Kvinner mottar oftere helserelaterte ytelser enn menn, og mottakere av helserelaterte ytelser har gjennomgående lavere utdanning enn befolkningen generelt.

Blant voksne personer med lav yrkesinntekt er det et flertall som mottar en inntektssikring fra det offentlige. Blant personer i aldersgruppen 30–59 år med yrkesinntekt under 1 G, er det 70 prosent som mottok inntektssikring på minst 1 G. Blant personer med yrkesinntekt under 1 G i aldersgruppen 18–24 år, er det 20 prosent som mottar inntektssikring, og drøyt halvparten av disse mottar mer enn 1 G.

Å motta en inntektssikringsytelse behøver ikke bety at man står utenfor arbeidslivet. Mange som mottar en ytelse har tilknytning til arbeidslivet, og mange kombinerer ytelse med arbeid. Blant de som mottar helserelaterte ytelser er noe under halvparten enten under utdanning eller har en tilknytning til arbeidslivet som arbeidstaker, arbeidssøker eller tiltaksdeltaker. I dette tallet inngår også de aller fleste sykmeldte siden de har et arbeidstakerforhold. Beregninger av antall tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser eller mangel på ordinært arbeid tyder på at dette utgjorde 19 prosent av totalt antall personer i alderen 16–67 år.

Det er betydelige forskjeller i varighet og mobilitet mellom ulike inntektssikringsordninger. De fleste som mottar sykepenger og dagpenger, har korte stønadsløp og går tilbake til arbeid. For de med lange sykefravær går halvparten over til arbeidsavklaringspenger, mens nær halvparten av de med avgang fra arbeidsavklaringspenger går over til uføretrygd. Dette understreker betyd-

ningen av å forebygge langvarige sykefravær og andre stønadsløp.

Norge har høyt sykefravær og en høy andel mottakere av uføreytelser sammenlignet med mange andre land. I Norge har det vært en liten nedgang i sykefraværet og andelen mottakere av uføretrygd etter en topp på begynnelsen av 2000-tallet, mens nedgangen i Sverige og Nederland har vært mer markert. Norge har derimot færre personer som mottar stønader til arbeidsledige eller sosialhjelp enn disse landene.

Kapittel 5
Inntektssikringsordninger i Norge og andre land

Inntektssikringsordningenes hovedformål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt når evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert av ulike årsaker. Hensynet til økonomisk trygghet må imidlertid avveies mot andre hensyn, som at sjenerøse ordninger kan svekke insentivene til arbeid.

Det er godt dokumentert at økonomiske insentiver kan påvirke overganger mellom arbeid og trygd også for personer med helseproblemer. Selv om enkelte medisinske tilstander er uforenlig med arbeid, er helseproblemer i mange tilfeller forenlig med større eller mindre grad av arbeid eller aktivitet.

Det norske velferdssystemet har en rekke ulike ordninger for å sikre inntekt når evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert. Ordningene har ulike regler for inngangsvilkår, ytelsesnivåer, varighet, avkorting mot arbeidsinntekt mv. Noen forskjeller er godt begrunnet ut fra ulikheter i målgruppe og formål. Andre forskjeller har ikke en like klar begrunnelse.

Det er både likheter og forskjeller i hvordan inntektssikringsordningene er utformet på tvers av land. I noen grad har det sammenheng med at ulike hensyn er vektlagt ulikt.

De helserelaterte ytelsene i Norge er relativt sjenerøse sammenlignet med ytelsene i mange andre land. Spesielt er kompensasjonsgraden høy i sykepengeordningen. Kompensasjonsgraden for arbeidsledige og uføre er om lag som i sammenlignbare land, men Norge har generelt sett høyere tak på inntekt som inngår i beregning av ytelsen. Minsteytelsene er også generelt høye for unge med helseproblemer.

Flere land har gjennomført betydelige reformer i inntektssikringsordningene de siste tiårene. Sverige har gjennomført flere innstramminger i inntektssikringsordningene, mens Nederland har flyttet mye av ansvaret for helserelaterte ytelser over på arbeidsgivere. Danmark har de senere årene gjort flere endringer for å gjøre inntektssikringsordningene mer arbeidsrettet og for å redusere tilstrømmingen til varig uføretrygd.

Dette kapitlet beskriver inntektssikringsordningene i Norge og enkelte andre land.

Avsnitt 5.1 skisserer ulike hensyn og avveininger som gjør seg gjeldende i forbindelse med utformingen av ordningene. Sysselsettingens betydning for bruken av ytelser omtales i avsnitt 5.2. De økonomiske insentivene i det norske systemet belyses i avsnitt 5.3. Det norske inntektssikringssystemet beskrives i avsnitt 5.4. Her legges det vekt på å få fram forskjeller og ulikheter mellom ordningene. Avsnitt 5.5 beskriver kompensasjonsgradene i de sentrale ytelsene.

Avsnitt 5.6 og 5.7 gir en gjennomgang av ordninger i enkelte andre land, og relevante reformer og utviklingstrekk i disse landene. Til slutt følger en kort oppsummering i avsnitt 5.8.

5.1 Ulike hensyn og avveininger

Gode inntektssikringsordninger er en viktig del av velferdssystemet. Ordningenes hovedformål, både i Norge og i andre land, er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt når evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert av ulike årsaker.

Det er imidlertid flere grunner til at hensynet til å sikre økonomisk trygghet ikke kan tillegges all vekt. I utformingen av ordningene må myndighetene avveie flere hensyn mot hverandre:

- Sjenerøse ordninger gir økonomisk trygghet, men kan svekke insentivene til arbeid.
- Aktivitetskrav kan gi både inntektssikring og gode insentiver, men kan være integritetskrenkende, administrativt krevende og kostbart.
- Vektlegging av standardsikring, i den forstand at ytelsene beregnes ut fra tidligere inntekt, gir dyre ordninger. Samtidig blir det mer fordelaktig å være i arbeid. Legitimitet og oppslutning om ordningene kan også forsterkes.
- Egenandeler i et sosialforsikringssystem reduserer sjenerøsiteten, men motiverer for å velge arbeid når det er mulig og reduserer faren for overforbruk.

- Bedre ytelser til dokumentert syke, som kan oppfattes som «verdig trengende», enn til de som er uten arbeid av andre grunner, kan bidra til medikalisering og at flere blir stående varig utenfor arbeid.
- Medfinansiering for arbeidsgivere kan oppmuntre dem til å forebygge fravær, men kan også dempe etterspørselen etter utsatte grupper.
- Høye ytelser i starten av et forløp kan gi mottakeren tid til å tilpasse seg et lavere inntektsnivå. En fallende kompensasjonsgrad over tid vil også gi insentiver til å komme seg over i jobb. På den annen side vil en lav ytelse fra begynnelsen synliggjøre de langsiktige konsekvensene av å kunne falle ut av arbeidslivet.

Det er både likheter og forskjeller i hvordan inntektssikringsordningene er utformet på tvers av land. Det kan være mange årsaker til forskjellene. I noen grad har det sammenheng med at ulike hensyn er vektlagt ulikt.

Avveiningen mellom økonomisk trygghet og arbeidsinsentiver

Ut fra fordelingshensyn er det ønskelig med ytelser som sikrer gode levekår, uavhengig av tidligere inntekt. Samtidig taler hensynet til gode insentiver til arbeid, finansiell bærekraft og legitimitet til inntektssikringssystemet for at ytelsenes sjenerøsitet må begrenses. Det skal lønne seg å arbeide framfor å motta ytelser, og det er viktig at systemet ikke skaper såkalte «stønadsfeller», der kombinasjonen av ulike ytelser og skatt innebærer at stønadsmottakere tjener lite eller til og med taper på å arbeide. Forskning viser at ordningene som skal bidra til god inntektssikring og fordeling, samtidig kan trekke i retning av redusert arbeidstilbud (se avsnitt 5.3).

Stønadsfeller er uheldige, ikke bare fordi de kan ha betydelige negative effekter på arbeidstilbudet, men også fordi de kan undergrave muligheten til å forbedre sin økonomiske situasjon ved å utnytte egen arbeidsevne. Gevinsten av å jobbe er imidlertid trolig større på lang sikt, og stønadsfeller oppstår i første rekke på kort sikt. Det som kan være økonomisk gunstig på kort sikt (stønad), er dermed ikke nødvendigvis gunstig på lang sikt (selvforsørging ved eget arbeid). Slike tilfeller illustrerer at trygdesystemet på et vis kan skape en del av den fattigdommen det er ment å motvirke.

Særlig kan det for unge mennesker være vanskelig å overskue de langsiktige konsekvensene av å være i arbeid. Det kan derfor være uheldig dersom nivået på ytelsene for unge i inntektssikringsordningene er høyt sammenlignet med inntektene til jevnaldrende som ikke mottar en ytelse.

For enkelte innebærer det et økonomisk tap å gå fra ytelse til arbeid, mens det for en større gruppe er relativt lite å tjene rent økonomisk, se avsnitt 5.5. Særlig personer i den nedre delen av inntektsskalaen kan ha høye ytelser sammenlignet med lønnen i jobbene som ellers ville vært aktuelle. Det har sammenheng med relativt høye minsteytelser i enkelte ordninger, og muligheten til å kombinere med ulike tillegg, som barnetillegg og bostøtte. Relativt høye ytelser for disse gruppene kan redusere overgangen til jobb. Effekten synes særlig sterk for innvandrergrupper fra lavinntektsland (Bratsberg m.fl. 2018a). Regler for avkortning mot arbeid mens man mottar en ytelse kan bety at det for noen er lite lønnsomt, på kort sikt, å ta deltidsarbeid.

Den innebygde konflikten mellom hensynet til arbeidsinsentiver og til sosial fordeling kan forsterkes av gode minsteytelser og behovsprøvde tillegg for forsørgelsesbyrde og andre særskilte utgiftsbehov. Slike ytelser og tillegg kan være målrettede og effektive for å redusere fattigdom, men kan samtidig bidra til stønadsfeller. Det gjelder særlig når ulike ytelser, skatt og egenbetaling ses i sammenheng. I Norge er bruk av behovsprøvde ytelser forholdsvis begrenset. Tilleggene i dagpenger og arbeidsavklaringspenger til forsørgelse av barn under 18 år gis etter faste satser. Barnetillegget i uføretrygden er imidlertid behovsprøvd mot inntekt i husholdningen, og kan dermed gjøre det mindre attraktivt å øke inntekten, fordi tillegget kan reduseres eller falle helt bort. Dette vil i første rekke gjelde de som forsørger mange barn, og som vil få lav inntekt hvis de jobber.

Fritid er et gode for de fleste, selv om deltakelse i arbeidslivet også har en verdi i form av selvrealisering, sosial kontakt mv. Det innebærer at potensielle negative effekter på arbeidstilbudet i større eller mindre grad kan gjøre seg gjeldende, selv om det isolert sett er en økonomisk gevinst ved å arbeide. Det er altså ikke bare et spørsmål om det skal lønne seg å jobbe eller ikke, men også om hvor mye det skal være å tjene på å jobbe.

Rause ordninger gir svakere insentiver til arbeid, og et lavere arbeidstilbud. Gode insentiver til arbeid er dermed også en forutsetning for et finansielt bærekraftig velferdssystem. I tillegg kan finansieringen av ordningene gjennom skatt på arbeid, hemme både etterspørselen etter arbeidskraft og tilbudet av arbeidskraft.

Mottakere av ytelser er en sammensatt gruppe. Noen vil med visse anstrengelser kunne øke sitt arbeidstilbud. Andre finner ikke passende arbeid, eller er for syke til å arbeide. Hensynet til arbeidstilbudet taler isolert sett for å redusere stønadsnivåer, men ikke alle vil ha mulighet til å endre sin tilpasning. De som står uten muligheter i arbeidsmarkedet vil ved lavere stønadsnivå få redusert sin velferd. Det kan imidlertid være vanskelig å identifisere de gruppene eller personene som ikke kan endre sin tilpasning.

Aktivitetskrav kan gi inntektssikring og gode insentiver, men kan være integritetskrenkende, administrativt krevende og kostbart

Det er flere faktorer enn det økonomiske nivået på ytelsene som påvirker den enkelte. Inntektssikringsordningenes varighet, krav til egeninnsats, aktiv oppfølging og sanksjoner kan ha vel så sterk virkning på insentivene som ytelsenes kompensasjonsnivå. Krav til aktivitet for stønadsmottakere kan i noen grad løse dilemmaet mellom behovet for økonomisk trygghet og gode arbeidsinsentiver.

Å stille krav til aktivitet i inntektssikringsordningene bidrar til å motvirke passivitet, bedrer insentivene for overgang til jobb og gir legitimitet til velferdsordningene. På denne måten har aktivitetskravene en selvstendig funksjon i velferdsordningene, i tillegg til at de konkrete aktivitetene det stilles krav om i form av behandling, tiltak mv. bidrar til å bedre brukerens forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Krav til aktivitet vil gi økte insentiver til å søke arbeid, ettersom alternativet ikke er fritid.

Arbeidslinjen innebærer at ordningene blir koblet til virkemidler for å få folk tilbake til arbeidslivet. Det gjelder blant annet individuell oppfølging og bruk av ulike arbeidsrettede tiltak i de midlertidige inntektssikringsordningene, krav til den enkelte bruker om aktivitet og arbeid mv. For å motvirke fattigdom og skape utjevning er det avgjørende at ordningene så langt som mulig understøtter deltakelse i arbeidslivet. Aktivitetskrav er nærmere drøftet i kapittel 10.

Bruken av aktivitetskrav har imidlertid også en kostnadsside for myndighetene. Aktivitetskrav må følges av at det gis tilbud om aktiviteter som oppfattes som meningsfulle for brukerne, og som så langt som mulig styrker deres forutsetninger for å komme i ordinært arbeid. Kravene må etterleves, og eventuelle brudd må sanksjoneres. Alt dette krever betydelige ressurser. I tillegg er det viktig at kravene oppfattes som rettferdige og rimelige ut fra den enkeltes helsetilstand og andre utfordringer. Omfattende eller belastende aktivitetskrav som virker urimelige eller meningsløse, vil kunne oppfattes som integritetskrenkende.

Vektlegging av standardsikring

De norske inntektssikringsordningene er i stor grad preget av et ønske om standardsikring, i den forstand at ytelsene beregnes ut fra tidligere inntekt. Her skiller Norge seg til dels fra andre land, som i større grad har faste ytelser og lavere maksimale ytelsesnivåer, se avsnitt 5.6. I Norge er ordningene med sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger utformet for å sikre den enkelte mot for sterk nedgang i inntekt sammenlignet med inntekt som yrkesaktiv. Standardsikringen blir likevel begrenset ved at det er et tak på 6 G, om lag 580 000 kroner, i beregningen av disse ytelsene.

Standardsikring innebærer at inntektssikringssystemet blir dyrere, noe som kan ha uheldige effekter for sysselsettingen når det finansieres gjennom skatt på arbeid og kapital. Samtidig kan et slikt system også ha gunstige virkninger på sysselsettingen ved at opptjening av rettigheter til inntektssikring gjør det mer lønnsomt å være i arbeid. Tryggheten som oppnås gjennom sikring av inntekt, og tjenester og vilkår knyttet til ytelsene, kan bidra til å øke arbeidstilbudet. Standardsikring innebærer at inntektssikringen også kan gi god kompensasjon for arbeidstakere med middels og høyere inntekter.

Egenandeler reduserer sjenerøsiteten, men motiverer til arbeid og reduserer faren for overforbruk

Inntektssikringsordningene fungerer som et obligatorisk forsikringssystem, som forsikrer befolkningen mot risikoen for å miste evnen til å forsørge seg selv som følge av sykdom eller mangel på arbeid. Det er en organisering som er administrativt rimelig. Samtidig unngår man et skjevt utvalg av forsikringstakere, der en overvekt av medlemmer med høy risiko fører til høye forsikringspremier, slik at personer med lav risiko ikke får motiver for å forsikre seg.

Gode offentlige inntektssikringsordninger bidrar videre til at både arbeidstakere og arbeidsgivere er villige til å ta risiko, noe som blant annet letter omstillinger og bidrar til innovasjon i næringslivet. For arbeidsledige gir økonomisk trygghet rom til å tenke langsiktig, og dermed bedre muligheter for å komme tilbake i en varig jobb som passer med kompetansen. Gode for-

sikringsordninger dersom arbeidsinntekten faller bort, gjør det også gunstig å være i arbeid i utgangspunktet.

Samtidig vil en forsikring mot inntektsbortfall kunne endre individers atferd, og dermed påvirke muligheten for at behovet for inntektssikring oppstår (atferdsrisiko). Dette kan påvirke hvor sterkt den enkelte anstrenger seg for å komme i jobb, eller bli værende i jobb. En lignende problemstilling gjelder når rapportering om egen situasjon kan påvirke muligheten for at forsikring utløses (rapporteringsrisiko). De omfattende kravene som stilles til dokumentasjon av nedsatt inntektsevne for rett til uføretrygd, må ses på bakgrunn av dette. Rapporteringsrisiko vil likevel være en problemstilling for alle typer forsikringsordninger, offentlige som private.

For å redusere faren for slike vridninger og tilpasninger bør det være innslag av egenandeler i alle ytelser.

Ytelser ved helseproblemer sammenlignet med andre årsaker til mangel på arbeid

De fleste land har inntektssikringsordninger som krever at det er dokumentert at evnen til å forsørge seg gjennom eget arbeid er redusert av helsemessige årsaker. Et spørsmål er om personer med helseproblemer skal ha ytelser som er høyere, mer tilgjengelige eller med lengre varighet enn andre som ufrivillig er uten arbeid. I en del tilfeller kan det fastslås med sikkerhet at den medisinske tilstanden er uforenlig med arbeid, og at dette er en varig tilstand. Da er det mindre grunn til å bekymre seg for at ytelsene kan svekke insentivene til arbeid. Det er imidlertid mer typisk at det er vanskelig å fastslå i hvilken grad et helseproblem begrenser mulighetene en person har til å delta i arbeidslivet.

Mange mennesker har en viss grad av helseutfordringer, og disse kan variere over tid. Det vil dessuten være stor grad av asymmetrisk informasjon mellom individet og det myndighetsorganet som skal avgjøre om kriteriene for å få en helserelatert ytelse er oppfylt. Det betyr at den enkeltes valg og motivasjon kan ha betydning for tilgangen til ytelsene.

Samtidig er det dokumentert at det kan være uheldig for framtidige utsikter i arbeidsmarkedet å få en helserelatert ytelse framfor for eksempel arbeidsledighetstrygd, fordi det svekker overgangen til jobb, se kapittel 6. Videre er arbeid og aktivitet i mange tilfeller helsefremmende. Det er derfor viktig at inntektssikringsordningene motiverer til at personer med helseproblemer i størst mulig grad er i arbeid eller aktivitet.

Ofte vil det være sammensatte problemer som ligger bak at en person har utfordringer med å komme i, eller forbli i arbeid. Der hvor hovedutfordringene mer er knyttet til kompetanse enn helseproblemer, kan det være uheldig å gi en helserelatert ytelse. Dette kan tilsi at helserelaterte ordninger ikke bør være mye bedre for arbeidstaker mht. ytelsesnivå og varighet enn de ordningene som ikke krever en medisinsk diagnose.

En mulig løsning kan være å forbeholde høye og langvarige ytelser til visse medisinske diagnoser som anses som klart uforenlige med arbeid. En del land har systemer som et stykke på vei bygger på et slikt prinsipp. I praksis kan det imidlertid være krevende å trekke en slik grense. Dette skyldes blant annet at det ofte vil være variasjon i alvorlighetsgrad innenfor en gitt diagnose.

Kostnader for arbeidsgivere oppmuntrer til å forebygge fravær, men kan også dempe etterspørselen etter utsatte grupper

Trygdeordninger påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte når arbeidsgivere er med å finansiere ordningene. I Norge gjelder dette i hovedsak sykepengeordningen, der arbeidsgiver som hovedregel betaler lønn under sykdom de første 16 dagene, og dagpenger under permittering, der arbeidsgiver har lønnsplikt en del av perioden.

I Nederland er dette utviklet til at arbeidsgiver har et medansvar for å finansiere helserelaterte ytelser også etter at arbeidsforholdet er avsluttet, direkte eller gjennom forsikringsordninger, også for helseproblemer som ikke er knyttet til jobben, se avsnitt 5.7.3. Slike systemer og regler medfører isolert sett at arbeidsgivere får et insentiv til å forebygge fravær, men kan også føre til at arbeidsgivere vil være mindre tilbøyelige til å ansette personer som anses å ha stor risiko for sykefravær og uførhet.

Systemet i Nederland innebærer større økonomisk risiko for arbeidsgivere knyttet til sykdom og uførhet for fast ansatte, enn for midlertidig ansatte. Selv om arbeidsgivere i noen grad kan kjøpe forsikring som dekker denne risikoen, er det indikasjoner på at dette har ført til sortering av nye ansatte inn i faste og midlertidige stillinger etter helse (Koning og Lindeboom 2015).

Tidsprofil for kompensasjonsgrad

Et viktig valg ved utforming av helserelaterte trygdeytelser er tidsprofilen for kompensasjonsgraden. Det mest vanlige er en relativt høy kompensasjonsgrad i begynnelsen, og så reduksjon etter en viss tid og etter hvert kanskje stopp av ytelsen. Det er delvis tilfelle for en person som først er sykmeldt med 100 prosent kompensasjon, og deretter går over på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (normalt 66 prosent kompensasjon). I mange land er arbeidsledighetstrygden fallende over tid og med begrenset varighet. I Norge har alle inntektssikringsordninger begrenset varighet, bortsett fra uføretrygden, og innenfor hver ordning er kompensasjonsgraden konstant over tid.

Fra et faglig perspektiv bør tidsprofilen for kompensasjonsgraden for de helserelaterte trygdeordningene avhenge av avveiningen mellom inntektssikring og økonomiske insentiver. En begrunnelse for en relativt høy kompensasjonsgrad i starten av et sykdomsforløp er at det kan gi trygdemottakeren mer tid til å tilpasse seg et lavere inntektsnivå. En fallende kompensasjonsgrad over tid kan begrunnes med at dette gir trygdemottakeren sterkere insentiver til å komme seg over i jobb, fordi trygdemottakeren innser at trygden vil bli lavere over tid.

Det er imidlertid også argumenter for at ytelsene ikke bør være for høye i starten av forløpet. En årsak er at mottakere av ytelser ikke alltid overskuer de fulle, langsiktige konsekvensene av å bli stående varig uten arbeid. Dette gjelder trolig i særlig grad unge mennesker, som også har mange potensielle år igjen i arbeidslivet. Isolert sett kan det trekke i retning å synliggjøre disse konsekvensene gjennom en reduksjon i kompensasjonsgraden allerede i starten av et forløp.

I en ny studie om arbeidsledige i Sverige, finner Kolsrud m.fl. (2018) støtte for at betydningen av økonomiske insentiver er sterkest tidlig i ledighetsperioden, i den forstand at lavere trygd tidlig i ledighetsperioden gir større reduksjon varigheten på ledigheten enn lavere trygd sent i ledighetsperioden. En viktig årsak til dette er at de korttidsledige blir mer påvirket av økonomiske insentiver enn langtidsledige, som uansett har større vansker med å finne jobb. Kolsrud m.fl. finner også at den arbeidslediges konsum faller over tid, og at det taler for at inntektssikringsbehovet vokser over tid. Samlet kan dette tale for at kompensasjonsgraden i arbeidsledighetstrygden bør stige over tid, i motsetning til den vanlige argumentasjonen om en fallende kompensasjonsgrad. Det er imidlertid ikke klart om Kolsrud m.fl. sine resultater er relevante for andre inntektssikringsordninger, der tidsprofilen for betydningen av økonomiske insentiver kan være en annen.

5.2 Sysselsettingens betydning for bruken av ytelser

En høyere sysselsettingsandel vil vanligvis bety at flere kan forsørge seg selv og at færre har behov for å bli forsørget gjennom offentlige ytelser. Samtidig innebærer opptjeningsbaserte rettigheter at flere kan benytte seg av slike ordninger, når flere har vært i jobb. Sammensetningen av de sysselsatte kan også påvirke bruken av ulike ordninger.

Færre i jobb gir flere på trygd

Sammenhengen mellom sysselsetting og bruk av ytelser varierer mellom ytelser, og kan være ulik på kort og lang sikt.

En nedgangskonjunktur med fallende sysselsettingsandel medfører økt ledighet og at antallet mottakere av dagpenger stiger.

Bruk av helserelaterte ytelser kan også øke i en konjunkturnedgang. Lima (2016) studerer fem fylker som ble rammet av nedgangen i oljeprisen og økende arbeidsledighet fra høsten 2014. Andelen sykmeldte som brukte opp sykepengerettighetene sine og tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger økte markant fra 2013 til 2015/2016, sammenlignet med kontrollfylker.

Når det gjelder sykepenger, har det vært vanlig å anta en prosyklisk sammenheng, dvs. at sykefraværet går opp når sysselsettingen går opp, jf. Palme og Persson (2019). Det forklares ofte med to mekanismer. For det første er det en seleksjonseffekt, hvor sammensetningen av de sysselsatte endres over konjunkturene, ved at sysselsettingen blant marginale grupper med høy risiko for sykefravær går opp når sysselsettingen går opp. For det andre er det en disiplineringseffekt, ved at arbeidstakere kan føle at jobbene er sikre under høykonjunktur, og derfor lettere kan være sykmeldt enn når arbeidsmarkedet er dårlig og jobbene føles mer usikre. Forskningen gir ikke entydige svar på hvordan konjunkturer og arbeidsmarkedet påvirker sykefraværet i Norge, se faggruppen for IA-avtalen (2018).

Det finnes også eksempler på at sykefravær kan brukes som et alternativ til permittering eller arbeidsledighet (Godøy 2014). Nossen (2014) studerer utviklingen i legemeldt sykefravær i perioden 2000–2012 og finner at det er færre nye sykefraværsforløp når arbeidsledigheten er høy, i tråd

med disiplineringshypotesen. Samtidig øker den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene når ledigheten øker. Berg m.fl. (2015) finner at arbeidstakere ikke hadde noe stort omfang av overforbruk av sykepenger framfor dagpenger under lavkonjunkturen i bygg- og anleggsbransjen i kjølvannet av finanskrisen. Imidlertid fant de at i bedrifter som gjorde midlertidige justeringer i aktivitetsnivået ble det benyttet sykmelding i stedet for permittering i større grad enn de som gjorde varige endringer i aktivitetsnivået.

Kortsiktige endringer kan gi større langsiktige virkninger

Sammenhengen mellom sysselsetting og bruk av ytelser avhenger også av om man vurderer dette på kort eller lang sikt. De fleste ledige kommer raskt i arbeid igjen, men noen forblir ledige i lengre perioder. Noen av disse forsvinner etter hvert ut av arbeidsstyrken, og en stor andel ender opp på helserelaterte ytelser eller pensjonerer seg tidlig. Som beskrevet over kan økt ledighet føre til økt bruk av sykepenger. Dette tyder på at det som i utgangspunktet er et ledighetsproblem kan føre til økt mottak av helserelaterte ytelser. Bratsberg m.fl. (2013) fant at tap av arbeid øker risikoen for uførhet markant og det forklarer en betydelig andel av omfanget av uføre i Norge. Slik kan en midlertidig svikt i etterspørselen etter arbeidskraft få langsiktige konsekvenser for arbeidstilbudet og bruken av ytelser.

Sysselsetting og bruk av trygdeordninger er selvforsterkende via flere indirekte mekanismer. Det er for eksempel tegn på at normer og holdninger spiller en viktig rolle for bruk av velferdsstatens goder. Forskning har avdekket at trygdebruk blant personer i nærmiljøet påvirker sannsynligheten for at man selv benytter helserelaterte trygdeordninger som sykepenger eller uføretrygd (Rege m.fl. 2012; Lindbeck m.fl. 2016; Grasdal 2016; Palme og Persson 2019). Det er også holdepunkter for at foreldres sysselsetting og trygdebruk påvirker i hvilken grad deres barn er i jobb eller på trygd mange år senere (Dahl m.fl. 2014; Bratberg m.fl. 2015). Dette innebærer at endringer i sysselsetting og trygdebruk kan vokse seg større gjennom påvirkning over generasjoner.

Høy sysselsetting betyr at mange har rettigheter og kan bruke ordningene

Høy sysselsetting innebærer at mange opparbeider seg rettigheter i trygdesystemet. Høy sysselsetting i befolkningen vil dermed kunne føre til høyt trygdeforbruk, fordi mange har opparbeidet rettigheter til trygd.

I arbeidsmarkedet er det stadig omstillinger og bevegelser mellom jobber, og mellom arbeid, ledighet og utenfor arbeidsstyrken. Hvert år forsvinner om lag ti prosent av arbeidsforholdene, mens like mange kommer til. Norsk forskning har vist at omstillinger med nedbemanninger og bedriftsnedleggelser fører til økt risiko for at berørte arbeidstakere forlater arbeidsstyrken og mottar uføretrygd på lengre sikt (Rege m.fl. 2009; Huttunen m.fl. 2011; Bratsberg m.fl. 2013).

Høy sysselsetting kan også bety at flere marginale grupper er i jobb og at potensialet for trygdebruk øker, jf. omtalen av seleksjonseffekten i sykepenger over. En økning i sysselsettingsandelen vil derfor kunne innebære at behovet for å benytte bestemte ordninger fra tid til annen vil øke for de sysselsatte under ett. Det skal likevel mye til for at dette gir betydelige utslag. Et regneeksempel kan illustrere dette. La yrkesdeltakelsen være 80 prosent, ledigheten 4 prosent, og sykefraværet 5 prosent. Dersom yrkesdeltakelsen øker med 2 prosentpoeng, og de nye personene i arbeidsstyrken har en ledighetsrate og et sykefravær på 10 prosent, øker den samlede arbeidsledigheten og det totale sykefraværet begge med 0,1 prosentpoeng.

Likevektseffekter av trygdeordninger

Inntektssikringsordningene, og særlig dagpengeordningen, har en viktig funksjon som automatisk stabilisator i økonomien ved konjunktursvingninger. Gjennom å sikre inntekt for arbeidsledige bidrar dagpenger til å stabilisere det private konsumet, og forebygge mislighold av gjeld. En stabil økonomi og en sikkerhet for det private konsumet i dårlige tider er gunstig for investeringer og etterspørselen etter arbeidskraft.

Velferdsordningene er finansiert gjennom den generelle beskatningen. En vesentlig del av statens inntekter kommer fra skatt på arbeid, i form av inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Skatter som gjør arbeidskraft dyrere, direkte og indirekte gjennom lønnsdannelsen, fører til en vridning av innsatsfaktorene fra arbeid mot kapital. Skattlegging av inntekt og utforming av ytelser kan til sammen skape tilfeller med svake insentiver til å jobbe. Dette må holdes opp mot gunstige virkninger gjennom fordeling og andre virkninger på samlet etterspørsel og sysselsetting. Det er dermed ingen entydig sammenheng. De

skandinaviske landene kombinerer omfattende inntektssikring med høy sysselsetting.

5.3 Betydningen av økonomiske insentiver

Det er godt dokumentert at arbeidslediges jobbsøkeratferd kan bli påvirket av dagpengenes sjenerøsitet og utforming. Forskningen viser at høyere kompensasjonsgrad og lengre maksimal dagpengeperiode fører til lengre ledighetsperioder og senere overgang til arbeid.[1] Det er samtidig usikkerhet knyttet til hvor sterke effektene er, og for hvilke grupper effektene er størst.

Økonomiske insentiver påvirker også bruk av helserelaterte ytelser. Enkelte medisinske tilstander er uforenlig med arbeid, men i mange tilfeller er helseproblemer forenlig med større eller mindre grad av arbeid eller aktivitet. Økonomiske insentiver kan dermed påvirke overganger mellom arbeid og trygd også for personer med helseproblemer.

Grasdal (2016) gir oversikt over kunnskap om virkninger av de helserelaterte ytelsene på deltakelse i arbeidsmarkedet. De empiriske studiene hun har gjennomgått fra Norge og andre land viser at både arbeidstakere og arbeidsgivere lar seg påvirke av økonomiske insentiver i offentlige trygdeordninger. Ifølge Grasdal gir lav medfinansiering fra arbeidsgiver og sjenerøse ytelser svake insentiver til å unngå sykefravær, og medvirker til at helserelaterte trygdeordninger brukes i stedet for dagpenger. Grasdals gjennomgang viser at økonomiske innstramminger og strengere kontroll virker. Samtidig kan dette også føre til at marginale arbeidstakere med mangelfull kompetanse og mindre helseplager føres over på andre, midlertidige trygdeordninger eller ut av arbeidsstyrken. Bruk av helserelaterte ytelser har også effekt for andre enn mottakerne av ytelsene, dvs. at det synes å være smitteeffekter når det gjelder etterspørselen etter helserelaterte ytelser både innad i familier og i andre relasjoner som f.eks. nabolag.

Da rehabiliteringspengeordningen ble endret i 2002, fant Fevang m.fl. (2017) at endring i kompensasjonsnivå hadde signifikant betydning for varigheten av stønadsperioden og overgang til arbeid. Studien fant at en økning i kompensasjonsgraden på 10 prosent ledet til en reduksjon i overgangen til jobb på 3,3 prosent, og at kompensasjonsnivået også hadde signifikant negativ virkning på overgang til andre ytelser. Fevang m.fl. skriver at betydningen av kompensasjonsnivået for overgangen til arbeid er omtrent halvparten så sterk for denne gruppen, som det tidligere funn har vist for ordinære arbeidslediges overgang til arbeid.

Det er et generelt resultat i litteraturen at overgangen til arbeid øker ved utløpet av maksimal varighet for inntektssikringsordninger. Kann m.fl. (2016b) finner at ulike varighetsbestemmelser knyttet til både arbeidsavklaringspenger og de tre forløperne (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) i stor grad påvirker overgang til arbeid. De finner at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markert når den maksimale varigheten nærmer seg. I tillegg finner de at det er en markert høyere sannsynlighet for overgang til arbeid akkurat ett, to og tre år etter at man kom inn på arbeidsavklaringspenger. Dette har sannsynligvis sammenheng med at vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for ett år av gangen. Tilsvarende finner man at sannsynligheten for friskmelding for langtidssykmeldte øker sterkt helt mot slutten av sykepengeperioden, dvs. når kompensasjonsgraden til mottakeren vil falle betydelig, se boks 7.1.

Kostøl og Mogstad (2014) finner at økonomiske insentiver får flere uføretrygdede til å utnytte restarbeidsevnen. Effekten er stor blant unge uføretrygdede, men ikke blant uføretrygdede over 50 år. Videre finner forskerne at effekten er sterkere blant menn enn kvinner, sterkere blant de med høy utdanning og sterkere blant de som bor i kommuner med lav arbeidsledighet.

Alne (2018) kommer fram til lignende resultater når han studerer uførereformen i 2015. Analysen viser at reformen har bidratt mer til å øke arbeidsinnsatsen blant uføre som allerede var i arbeid, enn på sannsynligheten for å komme inn i arbeid for de som ikke var i jobb før reformen. Han finner at effektene varierer betydelig mellom grupper. Alder har betydning, og effekten er størst for yngre menn.

Flere forskningsartikler viser at redusert sjenerøsitet i én ytelse kan føre til overgang til andre ytelser, se bl.a. Falch m.fl. (2011) og Fevang m.fl. (2017). En viktig konklusjon er derfor at sjenerøsiteten i de ulike ytelsene innenfor arbeids- og velferdspolitikken må ses i sammenheng.

Börsch-Supan m.fl. (2018) finner at forskjeller i uføretrygdens sjenerøsitet forklarer mye av variasjonen i uførerater mellom land, men påpeker at variasjonen i uføreratene ikke kun skyldes ulik

[1] Se for eksempel en analyse av dagpengesystemene i Norge og Sverige av Røed, Jensen og Thoursie (2008), Røed og Zhang (2002 og 2005), Røed (2006) og Røed og Westlie (2012). Internasjonale erfaringer er oppsummert i Tatsiramos og van Ours (2014) og Andersen m.fl. (2015).

innretning av uføreordningene. Gleinsvik (2014b) peker på at forskning på betydningen av sykepengeordningen gir grunnlag for å anta at den sjenerøse ordningen vi har i Norge er en viktig årsak til at Norge har et høyere sykefravær enn andre land.

Studier som går nærmere inn på hvordan økonomiske insentiver påvirker sykefraværet er omtalt i boks 7.1. Betydningen av aktivitetskrav for de ulike ordningene er omtalt i kapittel 10.

5.4 Oversikt over ordningene

Tabell 5.1 gir en oversikt over hovedtrekkene i regelverket for ordninger som gir inntektssikring til personer i yrkesaktiv alder, som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Ordninger som gir inntektssikring i forbindelse med studier, fødsel eller andres sykdom er ikke tatt med her.

Det er stor variasjon i utformingen av ordningene. Dette reflekterer blant annet at de skal dekke ulike behov, og dermed forskjellig vektlegging av ulike hensyn de skal ivareta.

Inntektssikringsordningene kan i hovedsak inndeles i helserelaterte ytelser og ytelser som ikke er helserelaterte, og i statlige og kommunale ytelser. De helserelaterte ytelsene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) skal sikre inntekt som følge av sykdom eller skade. De øvrige statlige ytelsene (dagpenger, tiltakspenger og overgangsstønad) skal sikre inntekt i en periode for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid av andre årsaker. De kommunale ytelsene (sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad) gis til personer som i hovedsak står lengre fra arbeidsmarkedet.

Alle ordningene har som mål å sikre inntekt samtidig som de skal motivere til aktivitet og arbeid. De helserelaterte ytelsene krever nedsatt arbeids- eller inntektsevne av helsemessige årsaker. De andre ordningene har andre inngangskrav, som f.eks. arbeidsledighet. Noen av ordningene har krav om tidligere arbeidsinntekt, mens andre ordninger stiller krav om medlemskap i folketrygden eller opphold i Norge.

Nivået for de helserelaterte ytelsene og dagpenger avhenger av tidligere inntekt (standardsikring), opp til et tak på 6 G. Brutto kompensasjonsgrad er høyest for sykepenger (full dekning), og lavere for arbeidsavklaringspenger, uføretrygd (begge 66 prosent) og dagpenger (62,4 prosent). De med lav tidligere inntekt får minsteytelse i arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. De øvrige ytelsene, unntatt sosialhjelp, gis som et fast beløp (grunnsikring).

Sosialhjelp skiller seg fra de andre ordningene ved at ytelsen er behovsprøvd og utmåles skjønnsmessig. Før sosialhjelp kan tilstås, må den enkelte først utnytte alle andre muligheter, for eksempel gjennom arbeid, trygd, arv eller bankinnskudd. NAV kan også kreve at søker selger eiendeler av en viss verdi dersom disse ikke er nødvendige for søkerens livsopphold. Sosialhjelp kan enten dekke hele livsoppholdet eller gis som tillegg til annen inntekt.

For de fleste ytelsene gis det tillegg ved omsorg for barn. Tilleggene er utformet på ulik måte i de ulike ordningene.

Med unntak av uføretrygd, skal ordningene ivareta midlertidige behov for inntektssikring. Varigheten for de øvrige ytelsene er i hovedsak mellom ett og tre år.

Alle ytelsene kan kombineres med arbeid. Ytelsene avkortes forholdsmessig enten etter arbeidsinntekt eller arbeidstid. De fleste ytelsene opphører når arbeidsinntekt eller arbeidstid når et visst nivå sammenlignet med tidligere.

For alle ytelsene, med unntak av uføretrygd, stilles det aktivitetskrav. Noen ytelser forutsetter deltakelse i et tiltak eller program (tiltakspenger, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad), mens andre stiller krav om at mottaker bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid, f.eks. gjennom deltakelse i tiltak eller behandling.

Offentlige ansatte har ordninger som kan gi ekstra dekning ved mottak av helserelaterte ytelser. Det finnes også ordninger i privat sektor som gir dekning ut over det folketrygden utbetaler.

I tillegg finnes det mange supplerende offentlige overføringsordninger som barnetrygd, bostøtte, stønad til barnetilsyn, samt ordninger som skal dekke utgifter i forbindelse med sykdom. Disse ordningene blir ikke nærmere omtalt her.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Antall mottakere[1]	125 000	141 000	326 000	57 000	13 000	12 000	24 000	5 000	22 000
Inngangskrav	Inntektsevnen må være redusert med minst 20 pst. pga. sykdom eller skade.	Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 pst. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.	Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 pst.[2] pga. sykdom, skade eller lyte.	Arbeidstiden må være redusert med minst 50 pst. som følge av arbeidsledighet.	Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og at mottaker ikke mottar andre ytelser.	Midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid for personer som har aleneomsorg for barn under åtte år.	At personen ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller andre økonomiske rettigheter.	Vilkår om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Programmet har bl.a. vilkår knyttet til vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og behov for tett bistand.	Vilkår om deltakelse i introduksjonsprogrammet. Programmet har vilkår om behov for grunnleggende kvalifisering for nyankomne flyktninger og etterfølgende familiemedlemmer.
Inngangskrav knyttet til opptjening/ medlemskap i folketrygden[3]/ opphold i Norge	Fire ukers arbeid. Årlig inntekt over 0,5 G. Krav til medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Hovedregel er tre års forutgående medlemskap når krav framsettes.	Ingen krav til tidligere inntekt. Hovedregel er tre års forutgående medlemskap før uførheten inntraff.	Arbeidsinntekt på minst 1,5 G i sist avsluttede kalenderår eller 3 G i løpet av tre siste avsluttede kalenderår.[4] Krav til medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Må ha lovlig opphold i Norge. Ingen krav om medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Medlem tre siste år før søknad om overgangsstønad.	Ingen krav til tidligere inntekt. Gjelder alle som opphold-der seg i Norge. I forskrift begrenses rettighetene for utenlandske statsborgere i enkelte situasjoner.	Ingen krav til tidligere inntekt. Gjelder alle som opphold-der seg i Norge. I forskrift begrenses rettighetene for utenlandske statsborgere i enkelte situasjoner.	Ingen krav til tidligere inntekt. Målgruppen (nyankomne flyktninger og etterfølgende familiemedlemmer) må ha oppholdstillatelse i Norge.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Beregnings-grunnlag[5]	For arbeidsta-kere og frilan-sere fastsettes sykepenge-grunnlaget som utgangs-punkt ut fra inntekt rappor-tert til a-ord-ningen de tre siste måne-dene før arbeidsufør-heten.[6] Sykepenge-grunnlaget begrenses til 6 G.	Høyeste av pensjonsgi-vende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt eller gjennom-snittet av de tre siste årene. Inntekter opp til 6 G tas med i beregnings-grunnlaget.	Gjennomsnit-tet av pensjons-givende inn-tekt de tre beste av de siste fem årene før uførheten inntraff. Inntekter opp til 6 G tas med i beregnings-grunnlaget.	Høyeste av arbeidsinn-tekt[7] siste avsluttede kalenderår, eller gjennom-snittlig inntekt de tre siste avsluttede kalenderårene. Inntekter opp til 6 G tas med i beregnings-grunnlaget. Etter avtjent verneplikt set-tes beregnings-grunnlaget til 3 G og maksi-mal varighet er 26 uker.	Ikke aktuelt (fast sats)	Ikke aktuelt (fast sats)	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt (fast sats)	Ikke aktuelt (fast sats)
Brutto kompen-sasjonsgrad (Gjelder kun hovedytelse, eksklusiv ev. til-legg. De som mottar minste-ytelse vil ha en høyere kom-pensasjons-grad enn opp-gitt her.)	100 pst. av beregnings-grunnlaget. 75 pst. av beregnings-grunnlaget for selvstendig nærings-drivende.	66 pst. av beregnings-grunnlaget.	66 pst. av beregnings-grunnlaget.	62,4 pst. av beregnings-grunnlaget (dagsats 2,4 promille).	–	–	–	–	–

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Minsteytelse/ fast sats	–	2 G 2,44 G (ung ufør) For «ung ufør» er det tilleggs-vilkår om at arbeidsevnen er nedsatt før fylte 26 år, samt stren-gere krav til dokumenta-sjon og syk-dommens alvorlighet.	2,28 G (gift) 2,33 G (gift og mottok uføre-pensjon før 2015) 2,48 G (enslig) 2,66 G (gift, ung ufør) 2,91 G (enslig, ung ufør) For «ung ufør» er det tilleggs-vilkår om at inntektsevnen er nedsatt før fylte 26 år, samt stren-gere krav til dokumenta-sjon og syk-dommens alvorlighet.	–	386 kroner pr. dag eller 279 kroner pr. dag for de under 19 år. Omregnet til årlig ytelse (260 dager), til-svarer den faste satsen 1,04 G (0,75 G for de mellom 18 og 19 år).	Fast sats på 2,25 G	Stønaden utmåles med bakgrunn i den enkeltes fak-tiske behov. Det skal fore-tas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødven-dige for å sikre mottaker et for-svarlig livsopp-hold. Det gis stat-lige veile-dende ret-ningslinjer med satser for økonomisk stø-nad. Et konser-vativt anslag for utbetalt (skattefri) stø-nad (inkl. utgif-ter til strøm og bolig) for en enslig uten barn kan være i størrelses-orden 1,5–2 G.	Fast sats på 2 G eller 2/3 av 2 G for per-soner under 25 år.	Fast sats på 2 G eller 2/3 av 2 G for per-soner under 25 år.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Tillegg ved omsorg for barn	–	27 kroner pr. barn pr. dag til alle med barn (7 020 kroner i året). Barnetillegg og ytelse kan maksimalt utgjøre 90 pst. av beregnings-grunnlaget.[8]	Behovsprøvd barnetillegg (maks 0,4 G/ 38 753 kroner i året pr. barn). Barnetillegg og ytelse kan maksimalt utgjøre 95 pst. av tidligere inntekt.[9]	17 kroner pr. dag pr. barn (4 420 kroner i året). Barnetillegg og ytelse kan maksimalt utgjøre 90 pst. av beregnings-grunnlaget.	46 kroner pr. dag pr. barn (11 960 kroner i året).	–	Ja. Dette gjen-speiles bl.a. ved at de stat-lige veile-dende satsene er høyere for personer med barn (satsene er fra 28 800 kroner til 48 000 kroner årlig pr. barn).	27 kroner pr. barn pr. dag til alle med barn (7 020 kroner i året).	–
Maksimal varighet	Ett år. (Ev. 248 dager i løpet av tre år).	Tre år. Kan i særlige tilfeller forlen-ges i maksi-malt to år.	Fram til og med måneden vedkom-mende fyller 67 år.	To år. Ett år hvis inn-tekten (jf. inn-gangskravet) er under 2 G.	Stønad kan utbetales så lenge tiltaket varer.	Tre år (2 eller 3 år ekstra om man tar utdan-ning). Dersom man har brukt opp hele den første stønadsperi-oden, er maksi-mal varighet ett år ved en ev. ny stønadsperi-ode.	Ingen tids-begrensning.	To år med mulighet for forlengelse i ett år.	To år med mulighet for forlengelse til inntil tre år.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Avkorting mot arbeidsinntekt og gradering-sintervall	Ytelsen graderes på grunnlag av reduksjon i arbeidstid og/eller inntektstap (20 til 100 pst.). 100 kroner i arbeidsinntekt fører typisk til at ytelsen blir redusert med 100 kroner. Mottaker kan jobbe inntil 80 pst. før ytelsen faller bort.	Arbeidsavklaringspenger skal ved innvilgelse reduseres mot faktisk eller forventet antall arbeidstimer mottaker kan jobbe. 100 kroner i arbeidsinntekt fører typisk til at ytelsen blir redusert med 66 kroner.[10] Mottaker kan jobbe inntil 60 pst. før ytelsen faller bort (inntil 80 pst. siste 12 måneder).	Ved innvilgelse av uføretrygd graderes ytelsen som hovedregel fra 50 til 100 pst.[11] Ved full uføretrygd avkortes inntekt som overstiger fribeløpet på 0,4 G[12]: 100 kroner i arbeidsinntekt fører typisk til at ytelsen blir redusert med 66 kroner.[13] Mottaker kan jobbe eller ha en inntektsevne på inntil 80 pst. før ytelsen faller bort.	Avkortes på grunnlag av timer i lønnet og ulønnet arbeid. Arbeidede timer vurderes mot den arbeidstiden vedkommende hadde forut for ledigheten. Mottaker kan jobbe inntil 50 pst. av sin tidligere arbeidstid før ytelsen faller bort.	Tiltaksdeltakere som mottar lønn fra tiltaksarrangør har ikke krav på tiltakspenger for tiden de mottar lønn. Avkortes ikke mot inntekt fra arbeid utenom tiltaksdeltakelsen.	Ytelsen reduseres med 45 pst. av faktisk eller forventet inntekt over et beløp på 0,5 G: 100 kroner i arbeidsinntekt fører til at ytelsen blir redusert med 45 kroner.	Kan reduseres 100 pst. mot arbeidsinntekt mv.: 100 kroner i arbeidsinntekt kan føre til at ytelsen blir redusert med 100 kroner.	Reduseres etter antall timer i inntektsgivende arbeid. Mottaker kan ha inntil 50 pst. stilling før ytelsen faller bort.	Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekt. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende de timene arbeidet tar.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Aktivitetskrav	Medvirknings- og aktivitets-plikt: ved utar-beiding og gjennomføring av oppfølgings-plan/ i dialog-møter. Ta imot tilbud om behandling, til-rettelegging og arbeids-utprøving. Må senest innen åtte uker prøve seg i arbeidsrela-tert aktivitet.	Krav om aktiv behandling, deltakelse på et arbeidsrettet tiltak, eller annen oppføl-ging med sikte på at vedkom-mende skal skaffe seg eller beholde arbeid. Plikter å bidra aktivt i prosess-en, medvirke til å utarbeide aktivitetsplan og å gjennom-føre fastsatt aktivitet. Mel-deplikt.	Ingen.	Må være «reell arbeidssøker». Dvs. arbeids-før, aktiv arbeidssøking, både deltid og heltid, full yrkesmessig og geografisk mobilitet, del-takelse i arbeidsmar-kedstiltak. Meldeplikt og møteplikt.	Må delta på arbeidsmar-kedstiltak. Tiltakspenger utbetales kun for de dager man faktisk møter opp på tiltaket.	Når yngste barn har fylt ett år: Må være i yrkesrettet aktivitet (dvs. minst 50 pst. i arbeid eller utdanning, være tilmeldt som reell arbeidssøker eller etablere egen virksom-het).	Det kan settes vilkår som bl.a. må ha nær sammenheng med vedtaket. Det skal stilles vilkår om akti-vitet for tilde-ling av økono-misk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.	Obligatorisk deltakelse i kvalifiserings-programmet, 37,5 timer i uken. Stønaden utbe-tales etter-skuddsvis på bakgrunn av registrert fram-møte.	Plikt til delta-kelse i intro-duksjonspro-gram. Ved fravær som ikke skyl-des sykdom eller andre tvingende vel-ferdsgrunner, og som det ikke er gitt til-latelse til, redu-seres støna-den tilsva-rende.

Tabell 5.1 Hovedtrekk i regelverket per 1. januar 2019 for inntektssikringsordningene

	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Overgangs-stønad	Økonomisk stønad etter sosialtjeneste-loven (sosial-hjelp)	Kvalifiserings-stønad	Introduksjons-stønad
Supplerende ordninger fra arbeidsgiver o.l.	Alle offentlige ansatte får full lønn ved sykdom selv om lønnen overstiger 6 G. Rundt 50 pst. av arbeidstakere i private virksomheter med mer enn 10 ansatte får full lønn ved sykdom selv om lønnen overstiger 6 G.	Alle offentlige ansatte har ordninger som gis i kombinasjon med både arbeidsavklaringspenger og uførhet med dekning opp til 12 G. Utbetaling varierer, men beregninger indikerer at i gjennomsnitt er den samlede kompensasjonsgraden etter skatt for statlige og kommunalt ansatte hhv. 80 og 85 pst. Ingen plikt i privat sektor, men flere har ordninger som gir høyere ytelse ved arbeidsavklaringspenger og uførhet (minst 700 000 arbeidstakere ifølge beregninger).	Alle offentlige ansatte har ordninger som gis i kombinasjon med både arbeidsavklaringspenger og uførhet med dekning opp til 12 G. Utbetaling varierer, men beregninger indikerer at i gjennomsnitt er den samlede kompensasjonsgraden etter skatt for statlige og kommunalt ansatte hhv. 80 og 85 pst. Ingen plikt i privat sektor, men flere har ordninger som gir høyere ytelse ved arbeidsavklaringspenger og uførhet (minst 700 000 arbeidstakere ifølge beregninger).	Private forsikringer mot arbeidsledighet kan tegnes.	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt

[1] Antall mottakere er ved utgangen av 2017. Antallet for sosialhjelp er beregnet, og angir antall mottakere som i gjennomsnitt for hver måned hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde.

[2] Dersom mottaker kommer inn i ordningen fra arbeidsavklaringspenger, må inntektsevnen være redusert med minst 40 prosent. For uføre med yrkesskade gjelder en grense på 30 prosent.

[3] Alle som arbeider i, eller er bosatt i Norge er pliktige medlemmer av folketrygden. Som bosatt i Norge regnes den som opphold er seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart i minst tolv måneder.

[4] Likestilt med arbeidsinntekt er svangerskapsrelaterte sykepenger, svangerskapspenger og foreldrepenger. Fra 1. juli 2019 flyttes opptjeningsperioden for minsteinntektskrav og beregningsgrunnlag for å få dagpenger nærmere søknadstidspunktet. Etter endringen vil inntekt siste 12 eller 36 måneder legges til grunn for vurderingene i stedet for inntekten det siste eller de tre siste avsluttede kalenderårene som legges til grunn i dag.

[5] Pensjonsgivende inntekt er først og fremst vanlig arbeidsinntekt og tilsvarer som hovedregel personinntekt etter skatteloven. Personinntekt omfatter ellers bl.a. pensjonsinntekter, livrenter og næringsinntekter. Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og kvalifiseringsstønad er pensjonsgivende inntekt. Overgangsstønad, introduksjonsstønad, uføretrygd, supplerende stønad for personer med kort botid og pensjoner fra folketrygden er personinntekt, men likevel ikke pensjonsgivende inntekt. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er verken personinntekt eller pensjonsgivende inntekt.

[6] For selvstendig næringsdrivende fastsettes sykepengegrunnlaget som hovedregel ut fra den pensjonsgivende årsinntekten som er fastsatt for de tre siste årene.

[7] I inntektsbegrepet her inngår arbeidsinntekt, dagpenger, sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, opplæringspenger, svangerskapspenger og foreldrepenger. Fra 1. juli 2019 flyttes opptjeningsperioden for minsteinntektskrav og beregningsgrunnlag for å få dagpenger nærmere søknadstidspunktet. Etter endringen vil inntekt siste 12 eller 36 måneder legges til grunn for vurderingene i stedet for inntekten det siste eller de tre siste avsluttede kalenderårene som legges til grunn i dag.

[8] For mottakere av minsteytelsen, måles ytelse og barnetillegg mot det beregningsgrunnlaget som ville ha gitt en utbetaling som tilsvarer minsteytelsen (dvs. om lag 3,03 G).

[9] For uføre som har lav eller ingen tidligere inntekt, fastsettes et minstenivå for tidligere inntekt på 3,3 G (gifte/samboende) og 3,5 G (enslige). I budsjettforliket for 2019 ble det enighet om at taket på barnetillegg for uføre økes fra 95 til 99 prosent av tidligere inntekt, med virkning fra 2020.

[10] Det er her forutsatt at inntekten i beregningsgrunnlaget er under taket på 6 G og over nivået som gir minsteytelse, og at mottaker jobbet fulltid. Arbeidsinntekt per time som ligger til grunn for beregning av ytelsen (målt i grunnbeløpet) er lik arbeidsinntekt per time ved kombinasjon av ytelse og arbeidsinntekt.

[11] Dersom mottaker kommer inn i ordningen fra arbeidsavklaringspenger, kan uføretrygden graderes fra 40 prosent. Dersom mottaker har yrkesskade, kan uføretrygden graderes fra 30 prosent.

[12] For uføre som innvilges en gradert uføretrygd fastsettes et beløp basert på gjenværende inntektsevne som kommer i tillegg til fribeløpet på 0,4 G.

[13] Det er her forutsatt jevn inntekt før uførhet (målt i G), og at inntektene som inngår i beregningsgrunnlaget for uføretrygd er over nivået som gir minsteytelse og under taket på 6 G.

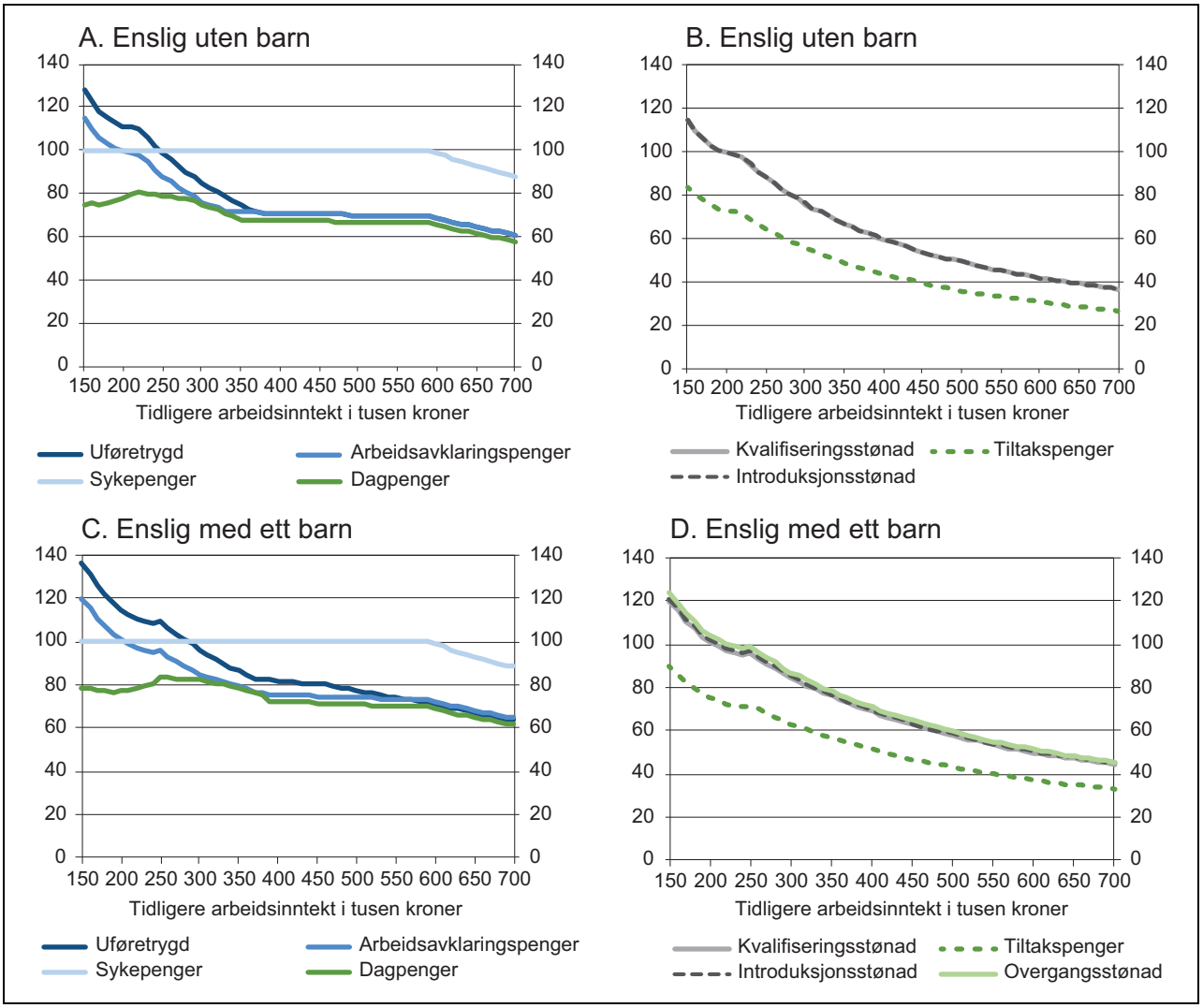
5.5 Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet

Kompensasjonsgraden gir uttrykk for hvilken inntekt en ytelse gir sett i forhold til den inntekten mottakeren har eller kunne hatt gjennom arbeid. Ytelsen avhenger blant annet av hvilken inntekt mottakeren hadde på forhånd. Noen ytelser har faste beløp. I tillegg vil ytelsen bli påvirket av skatteregler og i hvilken grad vilkårene for ulike tilleggsytelser som barnetillegg, bostøtte mv. er oppfylt. Innenfor hver enkelt ordning vil derfor den reelle kompensasjonsgraden etter skatt variere mye på tvers av individer. I dette avsnittet belyses dette på to måter:

- Først vises hvordan det samlede regelverket virker ved overgang fra arbeid til en inntektssikringsytelse, og ved kombinasjon av inntektssikringsytelse og arbeid. Det er illustrert gjennom noen stiliserte eksempler (figur 5.1 og 5.2).
- Deretter presenteres empiri som belyser hvordan kompensasjonsgradene fordeler seg i populasjonen. Fokus er særlig på om det er grupper som har lite å tjene økonomisk på å være i arbeid, både på kort og lang sikt.

Insentiver fra arbeid til en inntektssikringsytelse

Figur 5.1 viser kompensasjonsgrad etter skatt ved overgang til mottak av en av inntektssikringsytel-



Figur 5.1 Kompensasjonsgrad etter skatt for ulike inntektssikringsordninger. Prosent av tidligere inntekt

Beregningene bruker skatte- og trygdereglene for 2019, og et anslag for gjennomsnittlig grunnbeløp (G) for 2019 (98 914 kroner). Også ytelser som den enkelte kan ha krav på i tillegg til hovedytelsen, som barnetillegg, bostøtte fra Husbanken og barnetrygd er inkludert. Kompensasjonsgraden vil derfor kunne avvike fra det som følger av regelverket for den enkelte ytelse i tabell 5.1. «Stønad til barnetilsyn» er ikke inkludert. Det er heller ikke eventuelle tillegg fra pensjonskasser og private forsikringsselskap. Det er forutsatt at boutgiftene tilsvarer maksimalt godkjente boutgifter og at mottaker er bosatt i kommunegruppe 4 (dvs. mindre kommuner) ved beregning av bostøtte.

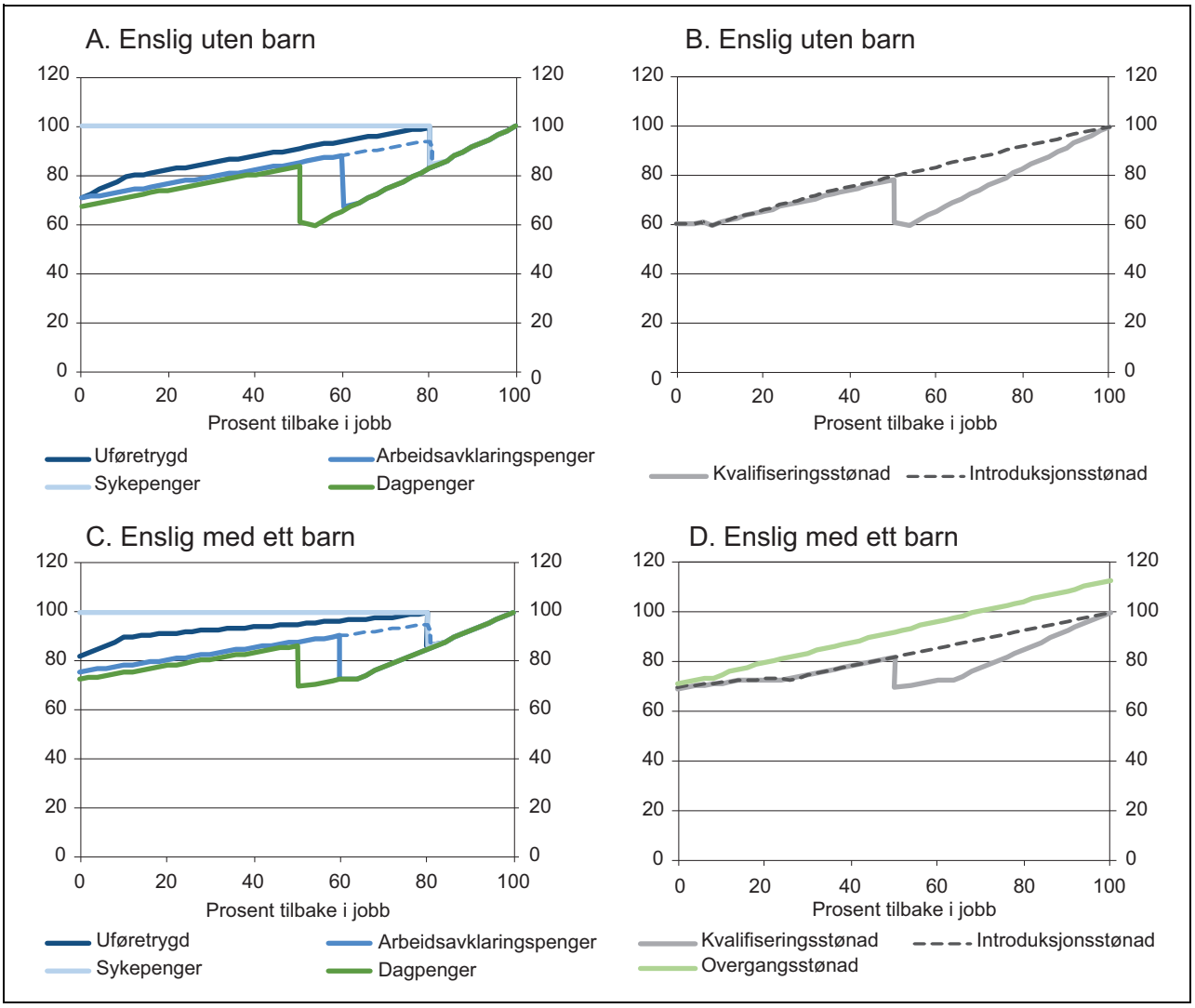
sene som er presentert i tabell 5.1. Sosialhjelp er en skjønnsmessig ytelse og er derfor ikke tatt med.

Figur 5.1 viser at flere av ordningene gir høy kompensasjonsgrad for lave nivåer på tidligere inntekt, noe som skyldes minsteytelser med et fast beløp. Panel B og D viser ordninger med faste beløp uavhengig av inntekt, og her faller kompensasjonsgraden i hele inntektsintervallet.

Uføretrygd gir den høyeste kompensasjonsgraden for lav tidligere inntekt, som følge av det relativt høye nivået på minsteytelsen. For høyere inntektsnivåer er det sykepenger som gir høyest kompensasjonsgrad, siden det gis full kompensasjon.

For midlere nivåer på tidligere inntekt gir uføretrygd og arbeidsavklaringspenger en kompensasjonsgrad etter skatt på om lag 70 prosent. For dagpenger er kompensasjonsgraden noe lavere. Kompensasjonsgraden for dagpenger øker noe i intervallet rundt 160 000 til 210 000 kroner, noe som har sammenheng med regelverket for bostøtte.

Figur C og D viser kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig person med ett barn. Barnetillegg innebærer at kompensasjonsnivåene er noe høyere, særlig for uføretrygd som har det høyeste barnetillegget.



Figur 5.2 Kompensasjonsgrad etter skatt for ulike inntektssikringsordninger i kombinasjon med arbeidsinntekt. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Prosent av tidligere inntekt

Se merknad til figur 5.1 for forutsetninger bak beregningene. Avkorting av tiltakspenger mot lønnsinntekt er basert på en skjønnsmessig vurdering av NAV, og inngår derfor ikke. Det er forutsatt at mottakeren av introduksjonsstønad kun får lønn fra arbeid som inngår i introduksjonsprogrammet. For arbeidsavklaringspenger og dagpenger er det lagt til grunn tidligere fulltidsarbeid. Mottakere av arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel jobbe inntil 60 prosent før ytelsen faller bort. Når en mottaker av arbeidsavklaringspenger er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det i inntil tolv måneder gis arbeidsavklaringspenger når mottakeren arbeider inntil 80 prosent (stiplet blå linje). Det er forutsatt at lønn per time er den samme som den som ligger til grunn for beregning av ytelsen.

Kombinasjon av inntektssikringsytelse og arbeid

Figur 5.2 A og B viser kompensasjonsgraden etter skatt for en mottaker av en inntektssikringsytelse med tidligere inntekt på 4 G[2], dersom mottakeren øker sin arbeidsinnsats. Økt arbeidsinnsats gir økt inntekt fra arbeid, men det kan samtidig føre til en avkorting av ytelsen. Figurene viser den samlede inntekten sett i forhold til tidligere inntekt.

For de fleste ytelsene som er illustrert i figurene, er det en begrensning på hvor høy inntekt eller mange timer i arbeid man kan ha før ytelsen faller bort. Når denne grensen er nådd, vil økt arbeidsinnsats gi et økonomisk tap fordi man ikke mottar ytelsen. I de fleste ordningene må personen i så fall arbeide betydelig mer for at det skal motsvare den ytelsen som falt bort.

Helningen på kurvene viser i hvilken grad det lønner seg økonomisk for mottakeren å øke arbeidsinnsatsen. Dette avhenger av avkortingsregler og skatteordninger. For sykepenger er kurven horisontal, noe som skyldes at det er full kompensasjon og dermed full avkorting av arbeidsinntekten.

For de andre ordningene er helningen på kurven positiv, som viser at økt arbeidsinnsats gir en viss økning i samlet inntekt. Der hvor kurvene er brattest, får en mest igjen for å øke arbeidsinnsatsen. Figuren viser at avkortingsreglene kan gi høye kompensasjonsgrader ved kombinasjon av ytelse og arbeid, som i flere tilfeller gjør det lite lønnsomt å returnere til full jobb. Særlig er kompensasjonsgraden høy i uføretrygden. Det skyldes først og fremst fribeløpet på 0,4 G som ikke kommer til avkorting i uføretrygden.

I figur 5.2 er det forutsatt at arbeidsinntekten er den samme som inntekten som ligger til grunn for beregningen av ytelsen. Dette vil i mange tilfeller overvurdere inntektsmulighetene og insentivene til å øke arbeidsinnsatsen, fordi personer med helseproblemer som gir rett til trygd kan ha problemer med å få eller beholde arbeid, og i en del tilfeller må akseptere en lavere timelønn.

Nivået på kompensasjonsgradene avhenger av nivået på tidligere inntekt. Lavere tidligere inntekt ville gitt høyere kompensasjonsgrad på grunn av minsteytelser og tillegg, mens høyere tidligere inntekt ville gitt lavere kompensasjonsgrad.

Figur 5.2 C og D viser at kompensasjonsgraden er noe høyere for en enslig mottaker med ett barn, noe som skyldes barnetilleggene i de ulike ordningene. Særlig gjelder dette uføretrygd, som har det største barnetillegget. Siden barnetillegget til uføretrygd er behovsprøvd, reduserer det lønnsomheten ved å øke arbeidsinnsatsen. For overgangsstønad innebærer avkortingsreglene at mottakeren kan beholde deler av ytelsen selv ved 100 prosent stilling. Det gir en kompensasjonsgrad på nær 120 prosent ved fulltidsarbeid.

Empiri om reelle kompensasjonsgrader etter skatt i befolkningen

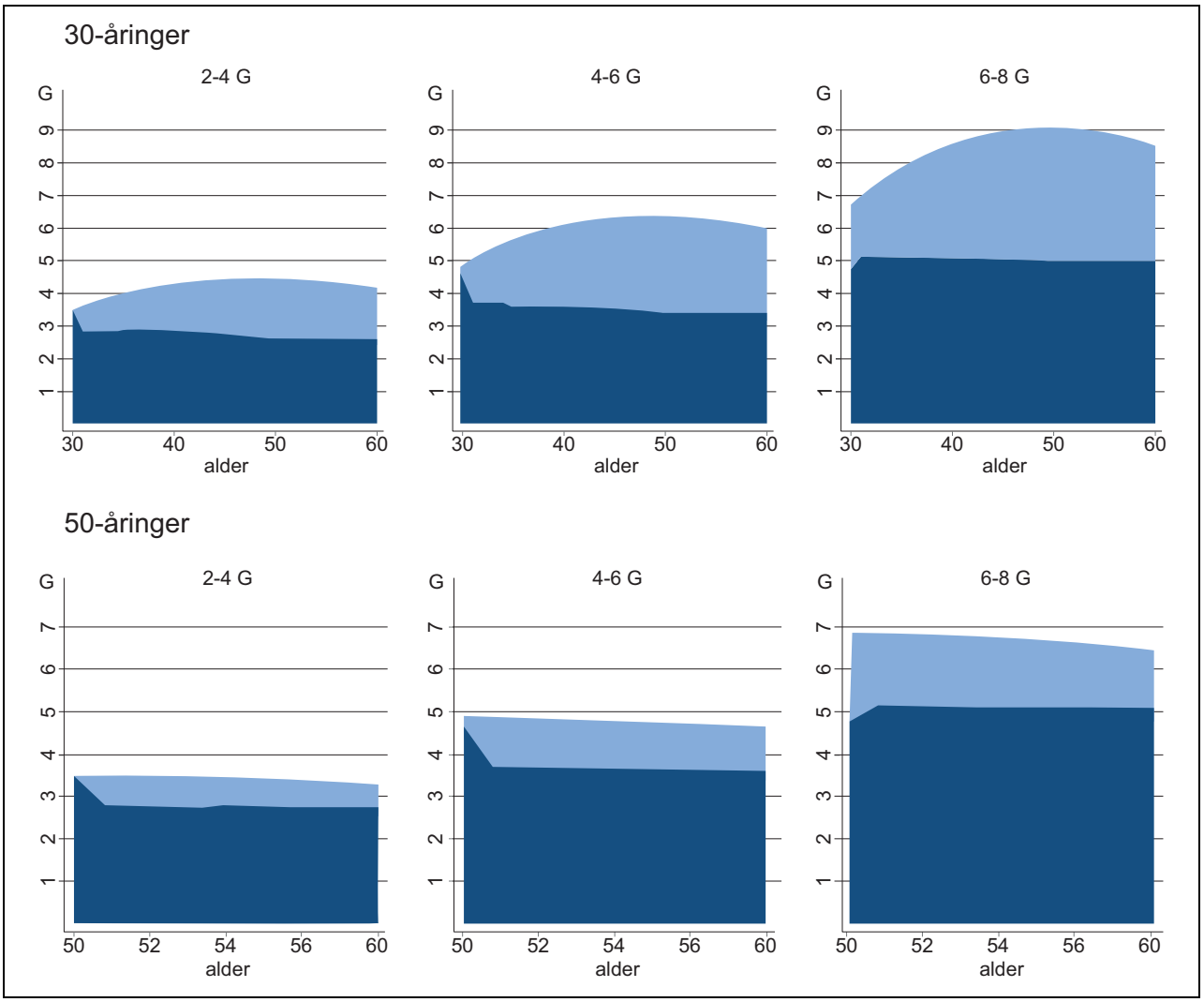
Hernæs m.fl. (2016) ser på betydningen av inntektssikringsordningene for lønnsomheten av å jobbe, basert på faktiske opplysninger om mottak av ytelser og inntekt for befolkningen. Studien skiller mellom insentiver til å stå i arbeid og insentiver for stønadsmottakere til å komme i arbeid.

For å belyse de økonomiske insentivene ved å stå i arbeid, blir det beregnet hva den enkelte ville kunne motta i trygd ved avgang fra arbeid til et forløp med helserelaterte ytelser. Funnene viser at det for mange er relativt lite å tape på kort sikt, fordi sykepenger gir full kompensasjon. På lang sikt viser beregningene imidlertid store gevinster ved å arbeide framfor å motta trygd, se figur 5.3. Det lyse området viser hva en ville tjent på å jobbe framfor å motta trygd fram til 60 års alder. Jo større de lyse områdene er, jo mer vil personen tjene på å jobbe framfor å motta trygd. Figuren viser at for 30-åringer kan det være store gevinster på lang sikt ved å være i arbeid, men for 50-åringer er gevinstene mindre.

Større gevinster ved å stå i arbeid på lang sikt skyldes både at kompensasjonsgraden er lavere for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd enn for sykepenger, og at man går glipp av en mulig lønnsvekst dersom man går ut av arbeidslivet. Unge i starten av karrieren vil typisk kunne forvente lønnsvekst på lengre sikt. Eldre vil ha relativt mindre å tape i arbeidsinntekt enn yngre. Flere av de eldre har i tillegg offentlige tjenestepensjonsordninger, som også gjør det mindre lønnsomt å stå i arbeid både på kort og lang sikt. Eldre med lav lønn har svake insentiver til å fortsette å stå i arbeid.

Gevinstene er større for yngre, ikke minst på grunn av tapt lønnsvekst. Det kan imidlertid være store forskjeller mellom ulike personer om i hvilken grad de er kjent med de langsiktige gevinstene ved å jobbe. Det vil også være forskjeller i hvor mye vekt som i praksis legges på framtidig

[2] Dette er noe høyere enn median inntekt før mottak av en av ytelsene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger. Samtidig er det noe lavere enn «estimerte fulltids arbeidsinntekter» for mottakere av ytelser, se Hernæs m.fl. (2016).



Figur 5.3 Estimert inntekt etter skatt fra inntektssikringssystemet og arbeid fram til alder 60 år, etter alder og grunnbeløp (G)

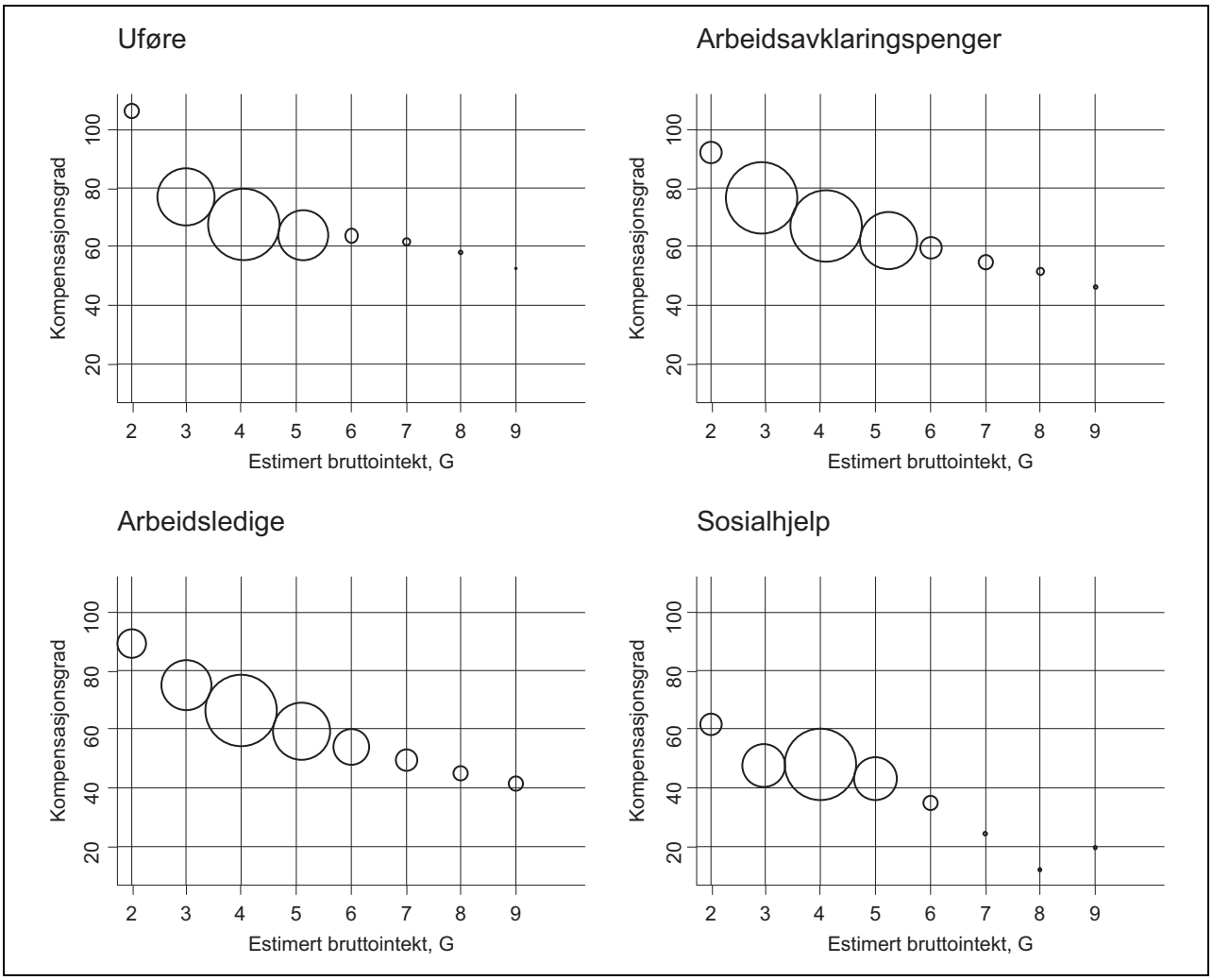
Mørkeblå områder viser estimert inntekt fra et typisk forløp med helserelaterte ytelser, dvs. sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Lyse områder viser ekstragevinsten ved fulltids arbeid. Inntektsnivåene over figurene viser i hvilket intervall inntekten var i ved starten av tidsperioden, dvs. ved 30 eller 50 år. Lønnsvekst er estimert over alder. De stigende kurvene for 30-åringer viser forventet lønnsvekst fra 30 til 50 år, mens 50-åringene i gjennomsnitt ikke kan forvente noen framtidig lønnsvekst målt i grunnbeløpet.

Kilde: Hernæs m.fl. (2016)

inntekt sammenlignet med inntekt her og nå. Fra atferdsøkonomi er det kjent at mange personer kan legge større vekt på kortsiktige enn langsiktige konsekvenser i sine vurderinger (Lavecchia m.fl. 2016). Utålmodige unge med sosiale eller helsemessige problemer og lave ferdigheter og formelle kvalifikasjoner, kan derfor være i fare for å bli fanget i stønadsfeller på tross av store potensielle, langsiktige gevinster ved å komme i arbeid.

Studien ser også nærmere på økonomiske insentiver til å komme i (fullt) arbeid for personer som allerede er stønadsmottakere. Her er det beregnet en hypotetisk arbeidsinntekt for mottakere av uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, dagpenger og sosialhjelp, basert på faktiske opplysninger og inntekt før og etter et forløp med stønadsmottak, se figur 5.4. De aller fleste vil få en økonomisk gevinst ved overgang fra en inntektssikringsytelse til fulltidsarbeid, dvs. at kompensasjonsgraden er lavere enn 100 prosent. De fleste trygdemottakere beregnes til en bruttoinntekt ved overgang til jobb på 3–5 G og kompensasjonsgrad rundt 60–70 prosent. Mottakere av sosialhjelp har gjennomgående lavere kompensasjonsgrader.

I gruppen med høye kompensasjonsgrader og svake arbeidsinsentiver er kvinner, innvandrere og personer som forsørger barn overrepresen-



Figur 5.4 Kompensasjonsgrader etter skatt ved overgang fra stønad til arbeid for ulike inntektssikringsordninger. Prosent av estimert inntekt

Bruttoinntekt er estimert. Sirkler er skalert etter gruppestørrelse innad i hver inntektssikringsordning. 2 G har inntekt 2–3 G, 3 G har inntekt 3–4 G, osv.

Kilde: Hernæs m.fl. (2016)

tert. En mindre gruppe på rundt 5 prosent vil få redusert inntekt ved overgang til fulltidsarbeid. I denne gruppen mottar de fleste enten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Om lag én av fire mottar dagpenger.

Studien ser også på sammenheng mellom alder og kompensasjonsgrad for trygdemottakere (ikke i figuren). Kompensasjonsgraden er høy for unge uføretrygdede. Den beregnede kompensasjonsgraden faller med alder fordi inntektspotensialet øker med alder. For mottakere av arbeidsavklaringspenger øker kompensasjonsgraden opp til rundt 40 år i beregningene, og faller deretter. Kompensasjonsgraden for personer i 20-årene er i gjennomsnitt beregnet til rundt 65 prosent for mottakere av arbeidsavklaringspenger, og rundt 80 prosent for mottakere av uføretrygd. For sosialhjelpsmottakere er utbetalingene mindre og gevinsten ved å komme i arbeid større. Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for sosialhjelp øker fra drøyt 30 prosent for de yngste til noe under 60 prosent rundt 40 års alder, og faller deretter.

5.6 Inntektssikringsordninger i andre land

Denne delen gir en oversikt over inntektssikringsordningene i Sverige, Danmark og Nederland, og sammenligner med ordningene i Norge.[3] Sverige

[3] Oversikten viser regelverket per 2018. Informasjon om ordningene er i hovedsak hentet fra försäkringskassan.se, borger.dk, star.dk, arbetsförmedlingen.se, uwv.nl, missoc.org, MISSOC (2018) og Pedersen m.fl. (2019).

og Danmark er valgt fordi det er nære naboland, og fordi inntektssikringsordningene har mange likhetstrekk med ordningene i Norge. Samtidig er det vesentlige forskjeller som kan ha innvirkning på bruken av ordningene. Nederland er valgt fordi landet har gjennomført flere store regelverksendringer som har bidratt til å redusere både sykefraværet og andelen på uføretrygd, se avsnitt 5.7.3.

Det er både likheter og forskjeller i utformingen av inntektssikringsordningene i de ulike landene. I Norge og Sverige er det i hovedsak staten som har finansieringsansvaret for de helserelaterte ytelsene. I Danmark har kommunen størsteparten av finansieringsansvaret[4], mens i Nederland har arbeidsgiver et betydelig finansieringsansvar for de helserelaterte ytelsene.

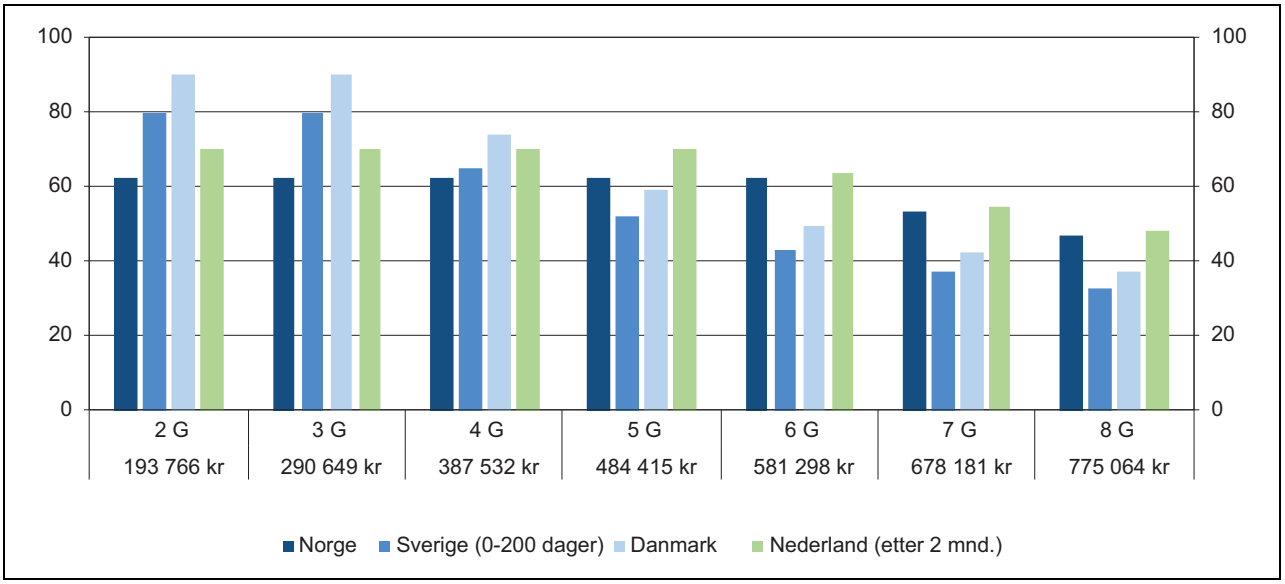
Med kombinasjon av høy universell minstesikring og høy standardsikring for personer med opptjening, er de helserelaterte ytelsene i Norge mer sjenerøse enn i de andre landene i oversikten. Norge er det eneste landet der den generelle sykepengeordningen gir full lønnskompensasjon i hele perioden. De fleste arbeidstakere i de andre landene får imidlertid høyere sykepenger enn det som følger av de generelle ordningene gjennom tariffavtaler. Slike tariffavtaler øker som regel arbeidsgivers finansieringsansvar i sykepengeperioden. I Sverige og Danmark er de generelle kompensasjonsgradene for de fleste ytelsene betydelig lavere enn i Norge for personer med høy inntekt. Det skyldes lave tak på inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget i Sverige og Danmark, samt flate satser i flere ytelser i Danmark. For personer med liten eller ingen tidligere inntekt er ytelsene til arbeidsledige og varig uføre imidlertid mer sjenerøse i Danmark enn i Norge.

[4] Kommunene i Danmark får refundert en andel av utgiftene til trygdeytelser. Fra 2015 er refusjonssatsen lik for alle ytelser. Refusjonssatsen er 80 prosent de første fire ukene, 40 prosent mellom uke 5 og 26, 30 prosent mellom uke 27 og 52 og 20 prosent etter uke 52.

Stønader til arbeidsledige

Tabell 5.2 gir en overordnet oversikt over dagpenger til arbeidsledige. I motsetning til i Norge og Nederland er dagpengeretten i Sverige og Danmark knyttet til at man har forsikret seg mot arbeidsledighet gjennom arbeidsledighetskasser (a-kasser). I Sverige finnes det også en grunnforsikring for arbeidsledige som ikke har vært medlem av en a-kasse i minst ett år.

Et særtrekk ved Sverige er at mange arbeidsledige mottar aktivitetsstøtte som innvilges på bakgrunn av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Selv om varigheten på dagpenger er kortere i Sverige enn i de andre landene, har arbeidsledige som har brukt opp dagpengerettighetene rett på aktivitetsstøtte med lavere kompensasjonsgrad gjennom jobb- og utviklingsgarantien. Aktivitetsstøtte kan mottas så lenge den ledige deltar på tiltak.



Figur 5.5 Kompensasjonsgrad før skatt i dagpengeordningen. Prosent av tidligere inntekt

Beregningene bruker trygderegler for 2018 og grunnbeløp i folketrygden per 1. mai 2018 (96 883 kroner). Figuren viser kompensasjonsgrad for arbeidsledige med rett til dagpenger. Ytelsene er konvertert til norske kroner. I motsetning til figur 5.1 inkluderer ikke figuren eventuelle tilleggsstønader som barnetillegg eller bostøtte.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbetsförmedlingen, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger

Tabell 5.2 Hovedtrekk ved ytelser til arbeidsledige i Norge, Sverige, Danmark og Nederland

	Norge	Sverige	Danmark	Nederland
Type stønader	Dagpenger	Grunnforsikring Inntektsforsikring Aktivitetsstøtte	Dagpenger	Dagpenger
Vilkår	Minst 50 pst. redusert arbeidstid. Arbeidsinntekt 1,5 G i sist avsluttede kalenderår eller 3 G i løpet av tre siste avsluttede kalenderår.	*Grunnforsikring* Må ha jobbet minst 80 timer per måned de siste 6 månedene. *Inntektsforsikring* Må ha jobbet minst 80 timer per måned de siste 6 månedene. Må ha vært sammenhengende medlem i en a-kasse i minst 12 måneder. *Aktivitetsstøtte* Delta på arbeidsmarkedstiltak.	Betalende medlem i en a-kasse i minst ett år og minst 1 924 timers arbeid eller arbeidsinntekt på minst 228 348 DKK i løpet av siste tre år (fulltidsforsikrede). Nyutdannede kan også ha rett på dagpenger.	Sysselsatt 26 av siste 36 uker før ledigheten inntreffer. Tap av arbeidstid er ufrivillig. Tapt arbeidstid er minst 5 timer i uken.
Erstatningsnivå	62,4 pst. av beregningsgrunnlaget. Maksimalt beregningsgrunnlag er 6 G (581 298 NOK).	*Grunnforsikring* Maksimalt 365 SEK per dag avhengig av tidligere arbeidstid. *Inntektsforsikring* 80 pst. av tidligere inntekt for 200 dager inntil 910 SEK per dag. Deretter 70 pst. i maks 100 dager. Inntil 760 SEK per dag. *Aktivitetsstøtte* Tiltaksdeltakere som oppfyller vilkårene til å få dagpenger fra a-kassene mottar aktivitetsstøtte på nivå med støtten fra a-kassene. For deltakere under 25 år er støtten noe lavere etter 100 dagers arbeidsledighet. Kompensasjonsgraden reduseres til 65 pst. av tidligere inntekt når erstatningsdagene fra a-kassa er brukt opp.	90 pst. av tidligere lønn. Maksimal utbetaling er 223 596 DKK per år.	75 pst. av tidligere inntekt de første to månedene, deretter 70 pst. av tidligere inntekt. Maksimalt beregningsgrunnlag er 211 euro per dag, eller om lag 530 000 NOK årlig.
Maksimal varighet	To år. Ett år hvis inntekten (jf. inngangskravet) er under 2 G.	*Grunnforsikring/ inntektsforsikring* 300 erstatningsdager. 450 erstatningsdager for forsørgere med barn under 18 år. *Aktivitetsstøtte* Ledige som oppfylte vilkårene for støtte fra a-kassene kan motta aktivitetsstøtte så lenge de deltar på tiltak, men kompensasjonsgraden reduseres etter 300/450 erstatningsdager.	To år. Arbeid under dagpengeperioden gir rett til forlenget dagpengeperiode.	Mellom 3 og 36 mnd. avhengig av tidligere arbeidshistorikk. Dagpengeperioden forlenges med en måned for hvert år den arbeidsledige har vært sysselsatt.
Aktivitetskrav	Aktiv arbeidssøking og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak ved tilbud. Brudd sanksjoneres.	Aktiv arbeidssøking og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak ved tilbud. Brudd sanksjoneres. Gjennom jobbgarantien må unge delta på arbeidsmarkedstiltak innen 3 mnd. som arbeidssøker på heltid.	Aktiv arbeidssøking. Obligatorisk aktivering fra 6 mnd. ledighet. For arbeidsledige under 30 år er aktiveringskravet etter 3 mnd. Brudd sanksjoneres.	Aktiv arbeidssøking. Brudd sanksjoneres. Etter 6 mnd. må den ledige akseptere hvilken som helst jobb uavhengig av arbeidsoppgaver og lønn.

Tabellen gir en oversikt over opptjente ytelser til arbeidsledige. Krav om opptjening innebærer at behovsprøvd økonomisk sosialhjelp eller ytelser til arbeidsledige uten opptjening på arbeidsmarkedstiltak ikke er inkludert. Eventuelle supplerende utbetalinger gjennom private forsikringsordninger er ikke inkludert i tabellen. Deltakere i jobb- og utviklingsgarantien i Sverige som hadde rett til dagpenger fra a-kassene kan motta aktivitetsstøtte på ubegrenset tid. Andre langtidsledige kan miste rett til støtten etter 450 dager.

Figur 5.5 gir oversikt over kompensasjonsgraden for arbeidsledige i Norge, Sverige, Danmark og Nederland etter tidligere inntekt. I disse landene er kompensasjonsgraden i dagpengeordningen høyere enn i Norge, slik at kompensasjonsgraden for arbeidsledige med lav tidligere inntekt blir høyere enn i Norge. Derimot er maksimal inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget betydelig lavere i Sverige og Danmark enn i Norge, slik at kompensasjonsgraden er betydelig høyere i Norge for arbeidsledige med høy tidligere inntekt. Mens den norske dagpengeordningen i større grad fungerer som en forsikring for tapt arbeidsinntekt, gir de danske og svenske ordningene i større grad en minstesikring for medlemmene i a-kassene.

Sykepenger

Tabell 5.3 gir en overordnet oversikt over sykepengeordningene i Norge, Sverige, Danmark og Nederland. I alle landene er sykepenger i hovedsak en rettighet til arbeidstakere som har fått arbeidsevnen helt eller delvis nedsatt grunnet sykdom eller skade.

Sverige er det eneste landet med en lovpålagt karensdag. Arbeidsgiverperioden er 13 dager etter karensdagen. Arbeidsgivere har ofte et større finansieringsansvar enn dette siden mange tariffavtaler gir arbeidstaker rett til høyere sykepenger delvis utbetalt av arbeidsgiver. Det er ingen tidsbegrensning i den svenske sykepengeordningen, men kompensasjonsgraden reduseres etter ett år. For sykmeldte med alvorlig sykdom blir ikke kompensasjonsgraden redusert. I Sverige blir vilkåret for sykepenger strengere utover i perioden. Etter 91 dager vurderes arbeidsevnen opp mot alle typer arbeid i virksomheten, og etter 180 dager vurderes arbeidsevnen opp mot alle type jobber i arbeidsmarkedet, med mindre det er gode utsikter til å komme tilbake i samme jobb innen 365 dager av sykefraværet (se også boks 11.2).

I Danmark har arbeidsgiver finansieringsansvar de første 30 dagene av sykefraværet. Sykepenger ut over arbeidsgiverperioden utbetales av kommunene som har størsteparten av finansieringsansvaret. Ordinær varighet på sykepenger er 22 uker etter arbeidsgiverperioden, men perioden kan forlenges til 69 eller 134 uker under bestemte betingelser. Varigheten kan for eksempel forlenges dersom det er sannsynlig at den sykmeldte kan komme tilbake til det ordinære arbeidslivet gjennom arbeidsrettet rehabilitering eller medisinsk behandling. Det er ingen tidsbegrensning dersom sykdommen er alvorlig og livstruende.

Nederland skiller seg ut fra de andre landene ved at arbeidsgiver har finansieringsansvar i hele sykepengeperioden på to år. Staten dekker imidlertid utbetalingene til blant annet gravide og personer med nedsatt arbeidsevne.

Figur 5.6 viser nivået på sykepengeordningene i Norge, Sverige, Danmark og Nederland. Figuren viser kompensasjonsgrad etter inntekt i de generelle sykepengeordningene. For Sverige og Danmark viser figuren kompensasjonsgrad etter arbeidsgiverperioden. Norge skiller seg ut ved at arbeidstakere har rett på full lønn opp til 6 G i hele sykepengeperioden. Kompensasjonsgraden i Sverige og Danmark er særlig lav for arbeidstakere med høy tidligere inntekt, siden taket på inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget er betydelig lavere enn i Norge. Den generelle sykepengeordningen i Danmark dekker 100 prosent av lønnen opp til 116 DKK i timen, noe som tilsvarer et tak på 4 300 DKK per uke for heltidsansatte. Dette utgjør om lag 67 prosent av medianlønnen i Danmark. For det store flertallet av danske arbeidere fungerer den offentlige sykepengeordningen som en tilnærmet flat sats der nivået på ytelsen varierer med stillingsprosenten. Figuren inkluderer ikke tariffestede avtaler som supplerer sykepengene ut over arbeidsgiverperioden. Den reelle kompensasjonsgraden er dermed høyere enn det som framkommer av figur 5.6 for de fleste arbeidstakere i Sverige, Danmark og Nederland.

I Norge, Sverige, Danmark og Nederland blir de fleste arbeidstakere dekket av tariffavtaler som gir høyere kompensasjonsgrad under sykdom. Figur 5.7 viser eksempler på gjennomsnittlig kompensasjonsgrad i sykepengeordningene for ulike grupper arbeidstakere med henholdsvis gjennomsnittslønn og 150 prosent av den nasjonale gjennomsnittslønnen.

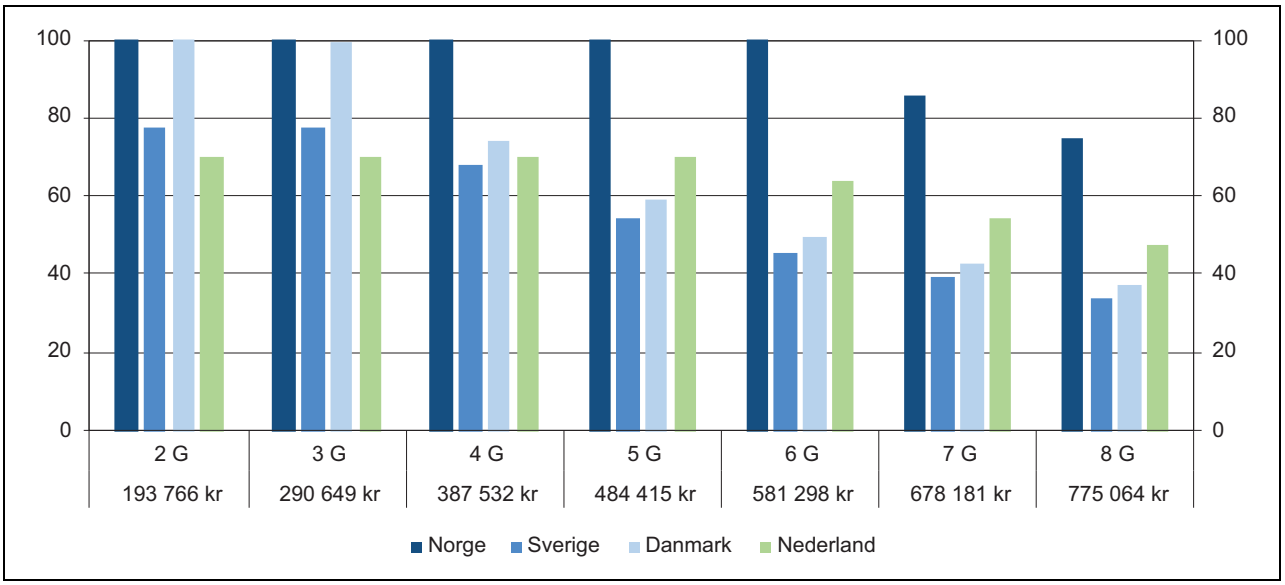
I Sverige er de tariffestede sykepengeordningene mer sjenerøse for funksjonærer i statlig, kommunal og privat sektor enn for arbeidere i privat sektor, særlig for høytlønnede. Tariffavtalene til arbeidere i privat sektor vil som regel ikke gi noen erstatning for inntekt over 364 000 SEK. Sykepenger fra Försäkringskassan avkortes forholdsmessig dersom den samlede kompensasjonsgraden overstiger 90 prosent, noe som i praksis setter et tak på maksimal kompensasjonsgrad for alle arbeidstakere. Unntaket er dersom sykefraværet skyldes arbeidsskade.

I Danmark er om lag 60 prosent av arbeidstakerne dekket av funksjonærloven som sikrer full lønn fra arbeidsgiver i sykefraværsperioden. Arbeidsgiver får refundert den delen av lønnen som ellers ville blitt utbetalt som sykepenger av

Tabell 5.3 Hovedtrekk ved sykepenger i Norge, Sverige, Danmark og Nederland

	Norge	Sverige	Danmark	Nederland
Varighet og finansieringsansvar	Ett år. Arbeidsgiverperiode dag 1–16. Staten betaler sykepenger fra dag 17.	Ingen tidsbegrensning, men vilkåret blir strengere etter 90 og 180 dager, og kompensasjonsgraden reduseres etter ett år. Arbeidsgiverperioden er mellom dag 2 og dag 14. Staten betaler sykepenger fra dag 15 for ansatte, og fra dag to for arbeidsløse.	Varighet er 22 uker etter arbeidsgiverperioden. Kan forlenges til 69 eller 134 uker i bestemte tilfeller. Det er ingen varighetsgrense for personer med alvorlige og livstruende sykdommer. Arbeidsgiverperiode dag 1–30. Kommunen utbetaler sykepenger fra dag 31.	To år finansiert av arbeidsgiver. Kan utvides til tre år om arbeidsgiver ikke gir nok oppfølging og tilrettelegging. Arbeidsgiver har ansvar for å hjelpe arbeidstakeren til å søke arbeid andre steder dersom det ikke finnes tilpassede jobber i virksomheten. Staten har finansieringsansvar for sykmeldte uten en arbeidsgiver.
Erstatningsnivå	100 pst. av inntekt opp til 6 G (581 298 kroner). Mange har tariffavtaler som dekker lønn ut over 6 G.	En karensdag (eller 20 pst. av ukentlig arbeidstid). Dersom arbeidstakeren blir sykmeldt innen fem dager etter tilbakekomst til arbeidet frafaller karensdagen. Høyrisikogrupper slipper karensdag. Arbeidsgiver dekker 80 pst. av lønnen i arbeidsgiverperioden. Staten dekker i underkant av 80 pst. av lønn opp til 8 PB (364 000 SEK) det første året, deretter 75 pst. Tariffavtaler supplerer sykepenger fra staten, men sykepenger fra staten avkortes forholdsmessig dersom samlet. kompensasjonsgrad overstiger 90 pst.	Lønn blir erstattet opp til maksimal sykepengesats på 116 DKK per time, noe som tilsvarer 4 300 DKK per uke for heltidsansatte. Dette utgjør om lag 67 pst. av medianlønnen. Om lag 60 pst. av arbeidstakere er dekket av funksjonærloven som gir sykepenger som tilsvarer full lønn i sykdomsperioden. Funksjonærer i privat sektor kan imidlertid bli sagt opp med en måneds oppsigelsestid dersom de har mottatt sykepenger i 120 dager i løpet av de siste tolv månedene. Andre tariffavtaler kan f.eks. gi rett til sykepenger som tilsvarer full lønn i 56 dager.	Lovpålagt 70 pst. av lønnen, men kan ikke være lavere enn minstelønnen. Gjennom tariffavtaler er kompensasjonsgraden typisk 100 pst. første året og 70 pst. andre året. Maksimal dagslønn som inngår i beregningsgrunnlaget er 211 euro, eller om lag 530 000 NOK årlig.
Gradering	Kan graderes etter arbeidsevne mellom 20 og 80 pst.	Kan graderes etter arbeidsevne: 25, 50 eller 75 pst.	Sykepenger kan graderes ned til om lag 10 pst. (fire timers sykefravær i uken).	Ikke formelt system for gradert sykmelding. Planen som utarbeides av arbeidstaker og arbeidsgiver kan inneholde redusert arbeidsmengde.

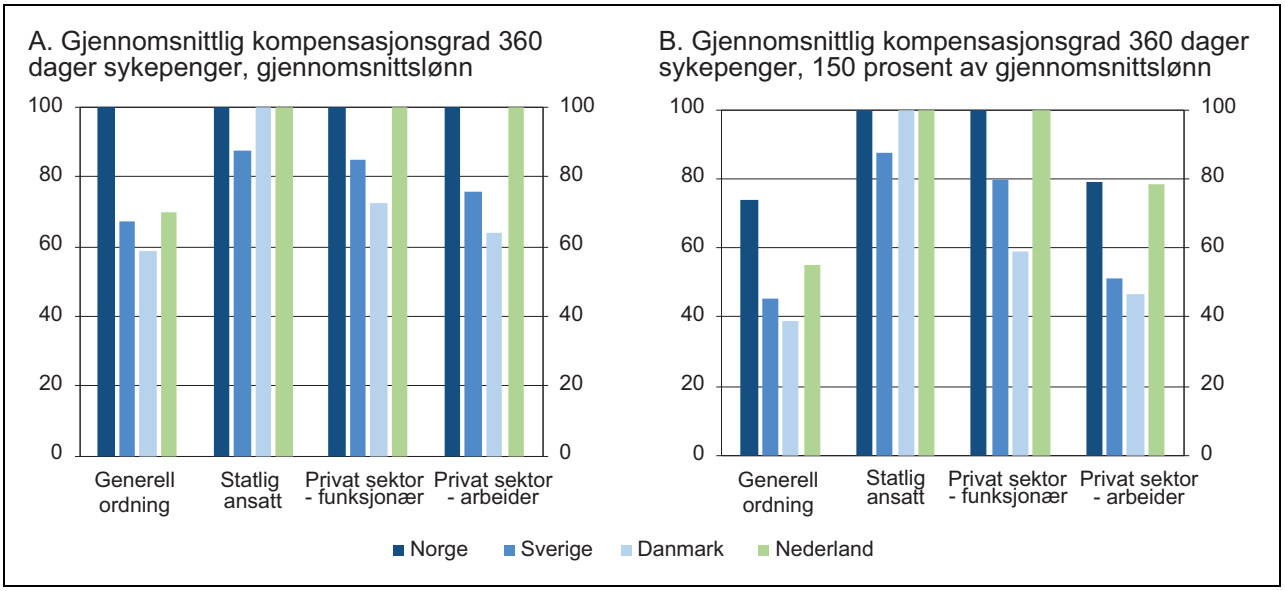
Tabellen gir en oversikt over de generelle sykepengeordningene som gjelder alle arbeidstakere. Tabellen omtaler noen relevante supplerende ordninger gjennom tariffavtaler, men gir ikke en fullstendig oversikt.



Figur 5.6 Kompensasjonsgrad før skatt i generelle sykepengeordninger. Prosent av tidligere inntekt

Beregningene bruker trygderegler for 2018 og grunnbeløp i folketrygden per 1. mai 2018 (96 883 kroner). Generelle sykepengeordninger defineres som grunnleggende offentlige sykepengeordninger som gjelder for alle arbeidstakere. For Norge, Sverige og Danmark viser figuren kompensasjonsgraden etter arbeidsgiverperioden. Ytelsene er konvertert til norske kroner. For Danmark legges det til grunn at personer med inntekt på 2 G tjener maksimalt 116 DKK per time, mens personer som tjener 3 G og høyere arbeider fulltid.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Försäkringskassan, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger



Figur 5.7 Kompensasjonsgrad før skatt i sykepengeordninger. Prosent av tidligere inntekt

Beregningene bruker trygderegler og bestemmelser i tariffavtaler for 2018. Figuren viser gjennomsnittlig kompensasjonsgrad ved 360 dagers sykefravær. Panel A viser kompensasjonsgraden for arbeidstakere med gjennomsnittlig fulltidslønn, mens panel B viser gjennomsnittlig kompensasjonsgrad for arbeidstakere med 150 prosent av gjennomsnittlig fulltidslønn. Kompensasjonsgrader for ulike yrkesgrupper er beregnet basert på betingelsene i typiske tariffavtaler. For Norge forutsettes det at statlige ansatte og funksjonærer i privat sektor får dekket full lønn ut over 6 G, mens arbeidere i privat sektor kun får dekket full lønn ut over 6 G i tre måneder. For Danmark legges det til grunn at statlige ansatte ikke blir sagt opp og mottar full lønn det første året av sykepengeperioden. For funksjonærer i privat sektor legges det til grunn at de blir sagt opp etter 120 dager og får forlenget perioden med kommunale sykepenger etter 22 uker. For danske arbeidere er det tatt utgangspunkt i metal-transportoverenskomsten 2017–2020. For Nederland forutsettes det at statlige ansatte og funksjonærer i privat sektor gjennom tariffavtaler får dekket full lønn i hele sykdomsperioden, mens arbeidere i privat sektor kun får dekket full lønn opp til maksimal dagslønn på 211 euro.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Försäkringskassan, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger

kommunen etter arbeidsgiverperioden på 30 dager. Funksjonærer i privat sektor kan imidlertid bli sagt opp med en måneds oppsigelsesvarsel dersom de har vært borte fra jobben grunnet sykdom 120 dager de siste tolv månedene. Det er imidlertid krav om at dette er nedfelt i arbeidskontrakten og at oppsigelsen er saklig begrunnet, blant annet med at sykefraværet skaper vanskeligheter for driften i virksomheten. Det er ikke statistikk på hvor mange som blir sagt opp etter 120 dagers sykefravær, men ifølge danske myndigheter er det ikke uvanlig at regelen blir praktisert. Funksjonærer i offentlig sektor kan også bli sagt opp grunnet sykdom, men da gjelder alminnelig oppsigelsesvarsel på tre måneder. I figuren har vi skjønnsmessig lagt til grunn at funksjonærer i offentlig sektor ikke blir sagt opp det første året av sykefraværet, mens funksjonærer i privat sektor blir sagt opp etter 120 dager. Kompensasjonsgraden under sykdom i Danmark er dermed svært sensitiv til hvilke forutsetninger om oppsigelse som blir lagt til grunn. Ytterligere om lag 30 prosent av de sysselsatte er omfattet av tariffavtaler som sikrer høyere kompensasjonsgrad, for eksempel gjennom sykepenger med full lønnskompensasjon i en begrenset periode (Pedersen m.fl. 2019).

I Nederland gir tariffavtaler vanligvis 100 prosent lønnskompensasjon det første året, og 70 prosent kompensasjon det andre året.

Midlertidige uføreytelser

Midlertidige uføreytelser innvilges til personer med nedsatt arbeidsevne grunnet sykdom eller skade, men som ikke lenger har rett til sykepenger. Midlertidige uføreytelser er hovedsakelig rettet mot personer med delvis nedsatt arbeidsevne eller med en nedsatt arbeidsevne som kan forbedres gjennom medisinsk rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak. Arbeidsavklaringspenger i Norge er i denne sammenheng en midlertidig uføreytelse. Tabell 5.4 gir en overordnet oversikt over ordningene i Norge, Sverige, Danmark og Nederland. Utformingen av midlertidige uføreytelser varierer mer mellom landene enn innretningen av både sykepenger og varige uføreytelser. Den danske fleksjobbytelsen kan for eksempel innvilges til personer med varig og delvis nedsatt arbeidsevne.

Tabell 5.4 Hovedtrekk ved midlertidige og delvise uføreytelser i Norge, Sverige, Danmark og Nederland

	Norge	Sverige	Danmark	Nederland
Ytelser	Arbeidsavklaringspenger	Aktivitetserstatning	Ressursforløpsytelse Fleksjobbytelse	- Delvis uførestønad (WGA)[1]
Vilkår	Arbeidsevne nedsatt med minst 50 pst. Arbeidsevnen skal kunne forbedres gjennom medisinsk rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.	Personer under 30 år som trolig ikke vil kunne arbeide i minst ett år grunnet sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse. Gjennom medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet er målet å øke arbeidsevnen.	*Ressursforløpsytelse* 1. Jobbavklaringsforløp: Får ikke forlenget sykepenger etter 22 uker, men er fortsatt arbeidsufør grunnet sykdom. 2. Ressursforløp: Anbefaling om ressursforløp fra kommunens rehabiliteringsteam grunnet sammensatte problemer. *Fleksjobbytelse* Vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne, og alle muligheter for å få en ordinær stilling er forsøkt.	Arbeidsevnen er midlertidig nedsatt, eller arbeidsevnen er varig nedsatt med mellom 35 og 80 pst. Arbeidet 26 av siste 36 uker før arbeidsevnen ble nedsatt.
Maksimal varighet og finansieringsansvar	Tre år. Kan i særlige tilfeller forlenges i maksimalt to år. Statlig finansieringsansvar.	Innvilges for 1–3 år om gangen. Kan utbetales så lenge arbeidsevnen er nedsatt inntil mottakeren er 30 år. Statlig finansieringsansvar.	*Ressursforløpsytelse* 1. Jobbavklaringsforløp: To år med mulighet for to perioder. 2. Ressursforløp: Mellom ett og fem år. *Fleksjobbytelse* Innvilges fem år om gangen. Personer over 40 år kan få permanent fleksjobb etter første femårsperiode. Finansieringsansvaret er delt mellom stat og kommune. Kommunene har utbetalingsansvar.	*Fase 1:* Mellom 3 og 38 mnd. *Fase 2:* Ingen tidsbegrensning Staten har finansieringsansvar. Virksomheter betaler erfaringsbasert forsikringspremie som beregnes på bakgrunn av historisk overgang fra virksomheten til WGA.

Tabell 5.4 fortsetter

	Norge	Sverige	Danmark	Nederland
Erstatningsnivå	66 pst. av tidligere inntekt opp til 6 G Minsteytelse: – 2 G – 2,44 G (ung ufør)	64,7 pst. av tidligere inntekt. Maksimal utbetaling er 18 400 SEK per måned. Minsteytelse: Stigende med alder. Mellom 8 455 og 9 403 SEK per mnd. Kan få særegen bostøtte for uføre.	*Ressursforløpsytelser* Forsørger/ikke-forsørger: 14 800/11 100 DKK per måned. Hjemmeboende under 25 år: 3 466 DKK. *Fleksjobbytelse* Maksimalt 18 260 DKK per måned for mottaker i arbeid. Maksimalt 16 600 DKK per måned om mottakeren er arbeidsledig.	*Fase 1:* 70 pst. av tidligere inntekt. Maksimalt beregningsgrunnlag er 4 600 euro per måned. *Fase 2:* Det settes en restarbeidsevne. For personer som jobber minst 50 pst. av restarbeidsevnen er kompensasjonsgraden 70 pst. av tidligere inntekt. Personer som utnytter mindre enn 50 pst. av restinntektsevnen mottar en ytelse som utgjør 70 pst. av minstelønnen justert for graderingen i ytelsen.
Gradering	Nei	Ja, kan graderes med 25, 50 eller 75 pst.	Nei, men personer i fleksjobbordningen som ikke utnytter sin restarbeidsevne mottar en ledighetsytelse på lavere nivå.	Ja, se regelverk over.
Avkorting mot arbeidsinntekt	Reduseres mot faktisk eller forventet antall arbeidstimer mottaker kan jobbe. Avkorting typisk rundt 66 pst.	Hvis man har mottatt uføretrygd i ett år kan man søke om «hvilende» trygd i to år mens man jobber. Andelen av trygden som blir hvilende avhenger av hvor mye man jobber. 25 pst. av den hvilende trygden gis som et ekstrabeløp mens man jobber. Man kan returnere til aktivitetserstatning hvis man blir syk igjen.	Avkortingen mot arbeidsinntekt er lik i begge ordningene. 30 pst. av arbeidsinntekt opp mot 14 400 DKK. 55 pst. av arbeidsinntekt ut over dette.	70 pst.

[1] Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten

Tabellen gir en oversikt over ytelser til personer med midlertidig eller delvis nedsatt arbeidsevne. Tabellen gir kun en oversikt over lovfestede ytelser. Eventuelle supplerende ytelser fra private forsikringer eller tjenestepensjoner er ikke inkludert. Oversikten er ikke uttømmende, f.eks. er ikke den norske kvalifiseringsstønaden inkludert, som kan ha likhetstrekk med ressursforløp i Danmark. I Danmark finnes det også en revalideringsytelse for personer som trenger et tilrettelagt forløp for å komme tilbake i arbeidsmarkedet. Ytelsen er høyere enn ressursforløpsytelsen, men etter at antall mottakere har falt over lengre tid, er det svært få mottakere av revalideringsytelse igjen.

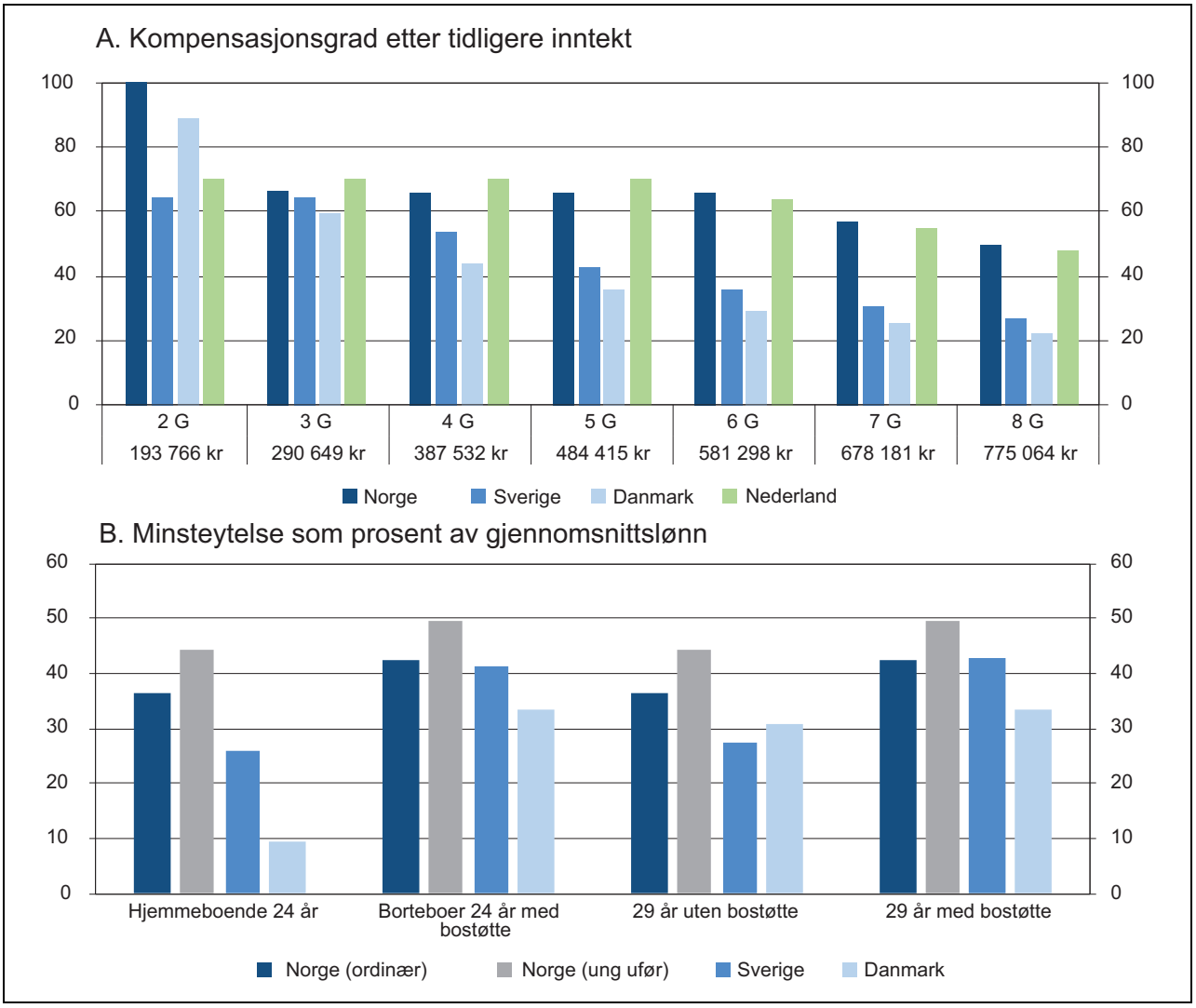
Som omtalt er det ingen tidsbegrensning i den svenske sykepengeordningen så lenge vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt. For mange svensker med midlertidig nedsatt arbeidsevne vil dermed sykepenger fungere som en midlertidig uføreytelse. Sverige har også en midlertidig uføreytelse, aktivitetserstatning, som er rettet mot unge under 30 år. Vilkåret for å få aktivitetserstatning er at arbeidsevnen forventes å være nedsatt i minst 52 uker. Sverige har imidlertid ikke noen midlertidige uføreytelser for personer over 30 år tilsvarende ordningen med arbeidsavklaringspenger i Norge. I Danmark vil personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har rett til sykepenger, bli tilbudt et jobbavklaringsforløp eller ressursforløp. Formålet med begge ordningene er en helhetlig innsats for å få mottakeren tilbake eller inn i arbeidslivet. Dersom alle muligheter til å komme inn i ordinært arbeid er forsøkt, kan personer med varig nedsatt arbeidsevne bli klarert for fleksjobb. Fleksjobb er en ordning som kombinerer en trygdeytelse med tilpasset arbeid i det ordinære arbeidslivet, se nærmere omtale i boks 5.1. I Nederland er målgruppen for den midlertidige uføreytelsen personer med midlertidig eller delvis nedsatt arbeidsevne. Formålet med den midlertidige ytelsen er å gi denne gruppen bedre insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne.

Figur 5.8 A gir en oversikt over kompensasjonsgradene i Norge, Sverige, Danmark og Neder-

land. Kompensasjonsgraden for midlertidig uføretrygd i Sverige er i utgangspunktet på omtrent samme nivå som arbeidsavklaringspenger i Norge, men maksimal inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget er langt lavere i Sverige. Det reelle erstatningsnivået blir derfor lavere i Sverige enn i Norge. Minsteytelsen er også betydelig lavere i Sverige enn i Norge, men mottakere av minsteytelsen kan kvalifisere til særskilt bostøtte for uføre.

I Danmark gis ressursforløpsytelsen som et fast beløp uavhengig av tidligere inntekt. Ressursforløpsytelsen tilsvarer satsen for sosialhjelp, men avkortes betydelig mildere enn sosialhjelp mot arbeidsinntekt og blir ikke behovsprøvd på bakgrunn av formue. Utbetalingene er også i Danmark lavere enn i Norge, særlig for personer med høy tidligere inntekt eller unge som bor hjemme. På den andre siden vil mottakere av ressursforløpsytelsen sitte igjen med en større del av inntekten ved arbeid sammenlignet med mottakere av arbeidsavklaringspenger. Kommunen har størsteparten av finansieringsansvaret for ressursforløpsytelsen.

Figur 5.8 B viser nivået på minsteytelser for de midlertidige uføreytelsene i Norge, Sverige og



Figur 5.8 Kompensasjonsgrad før skatt for midlertidige uføreytelser. Prosent av tidligere inntekt

Beregningene bruker trygderegler fra 2018 og grunnbeløp i folketrygden per 1. mai 2018 (96 883 kroner). Panel A viser kompensasjonsgrad før skatt for en enslig mottaker uten forsørgeransvar av hhv. arbeidsavklaringspenger, aktivitetserstatning, ressursforløpsytelse og WGA fase 1 etter tidligere inntekt. Panel A inkluderer ikke bostøtte eller ung ufør-tillegg. Ytelsene er konvertert til norske kroner. Panel B viser minsteytelsen for en enslig mottaker uten forsørgeransvar av hhv. arbeidsavklaringspenger, aktivitetserstatning og ressursforløpsytelsen som prosent av gjennomsnittlig fulltidslønn for alle lønnstakere i hhv. Norge, Sverige og Danmark. Panel B inkluderer maksimal bostøtte for uføre med boutgifter. I Norge er nivået på minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger uavhengig av alder. I Sverige er ytelsen differensiert etter alder, men aktivitetserstatning kan ikke gis til personer som er 30 år eller eldre. I Danmark er minsteytelsen lavere for hjemmeboende under 25 år.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Försäkringskassan, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger

Boks 5.1 Fleksjobb og fleksjobbytelse

Danmark skiller seg ut fra de andre landene som omtales i kapitlet med en egen arbeidsrettet trygdeordning kalt fleksjobb, som er tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet for personer som ikke kan jobbe fulltid eller med full produktivitet. Fleksjobb innvilges for fem år av gangen. Mottakere over 40 år kan få innvilget varig fleksjobb etter den første femårsperioden. Vilkåret for å få innvilget fleksjobb er at arbeidsevnen er vesentlig og varig nedsatt, og at alle muligheter for ordinært arbeid er prøvd ut. Fleksjobb fungerer som et alternativ til uføretrygd, og de fleste som blir klarert for fleksjobb har forsøkt å forbedre arbeidsevnen gjennom et ressursforløp.

Når en person er klarert for fleksjobb må vedkommende selv søke på ordinære deltidsjobber eller utlyste fleksjobber. Personer som arbeider i en fleksjobb mottar en fleksjobbytelse i tillegg til lønn fra arbeidsgiver. Lønnen fra arbeidsgiver er justert for faktisk produktivitet ved at arbeidsgiver kun betaler for effektive arbeidstimer, noe som kan være lavere enn faktisk antall timer som arbeides. Dette kan blant annet skyldes at arbeidstakeren har behov for flere pauser eller arbeider i et lavere tempo. Arbeidsgiver og arbeidstaker avtaler hvor mange timer som skal avlønnes, men kommunen gir en veiledende vurdering av arbeidsevnen til mottakeren i den konkrete jobben. Størrelsen på fleksjobbytelsen er et fast beløp og uavhengig av tidligere inntekt. Beløpet tilsvarer om lag satsen for en enslig mottaker av førtidspensjon (uføretrygd). Tilskuddet avkortes mot arbeidsinntekt. Sum av lønn og tilskudd kan ikke overstige lønnen til en fulltidsarbeider i samme stilling. Arbeidet i fleksjobb skal tilsvare restarbeidsevnen. Ledige som oppfyller vilkårene for fleksjobb har rett til en ledighetsytelse. Ledighetsytelsen kan maksimalt utgjøre 89 prosent av høyeste dagpengesats og det er krav om aktiv arbeidssøking.

Danmark som prosent av landets gjennomsnittlige fulltidslønn. I Danmark er ressursforløpsytelsen for forsørgere omtrent på nivå med minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger, men ytelsen for ikke-forsørgere, og særlig unge hjemmeboende, er betydelig lavere i Danmark. Minsteytelsen i aktivitetserstatningen i Sverige er betydelig lavere enn minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger i Norge. Også i Sverige er det i praksis stor forskjell mellom støtten til hjemmeboende og borteboende, siden den lave minsteytelsen kan bli supplert med en særegen bostøtte for uføre med dokumenterte boutgifter.

I Nederland er den midlertidige uføreytelsen delt i to faser. I den første fasen er kompensasjonsgraden 70 prosent, noe høyere enn i Norge. I den andre fasen blir det fastsatt en restarbeidsevne. Dersom mottakerens arbeid tilsvarer minst 50 prosent av restarbeidsevnen vil kompensasjonsgraden fortsatt være 70 prosent, men ytelsen avkortes samtidig 70 prosent mot arbeidsinntekten. Mottakere som i liten grad benytter arbeidsevnen, vil derimot få et betydelig inntektstap, og kun motta 70 prosent av minstelønnen justert for graderingen av ytelsen. Nederland skiller seg ut også her ved at virksomhetene betaler en erfaringsbasert forsikringspremie, som beregnes ut fra historiske tall på hvor mange av virksomhetens ansatte som har gått over til midlertidig uføretrygd. Den midlertidige uføreytelsen ble innført i 2006. Om lag 75 prosent av nye mottakere av uføreytelser siden reformen i 2006 mottar den midlertidige uføreytelsen istedenfor varig uføretrygd.

Varige uføreytelser

Tabell 5.5 gir en overordnet oversikt over varige uføreytelser. I Sverige, Danmark og Nederland er det et særskilt regelverk for unge. I Sverige og Danmark er varig uføretrygd med visse unntak ikke tilgjengelige for personer under henholdsvis 30 og 40 år. I Sverige vil også uføre under 30 år som oppfyller inngangsvilkåret motta en lavere minsteytelse enn personer over 30 år. Nederland har en egen ytelse rettet mot unge uten tidligere inntekt med en alvorlig langvarig sykdom eller funksjonshemming. Ytelsen for unge uføre i Nederland er lavere for personer mellom 18 og 21 år.

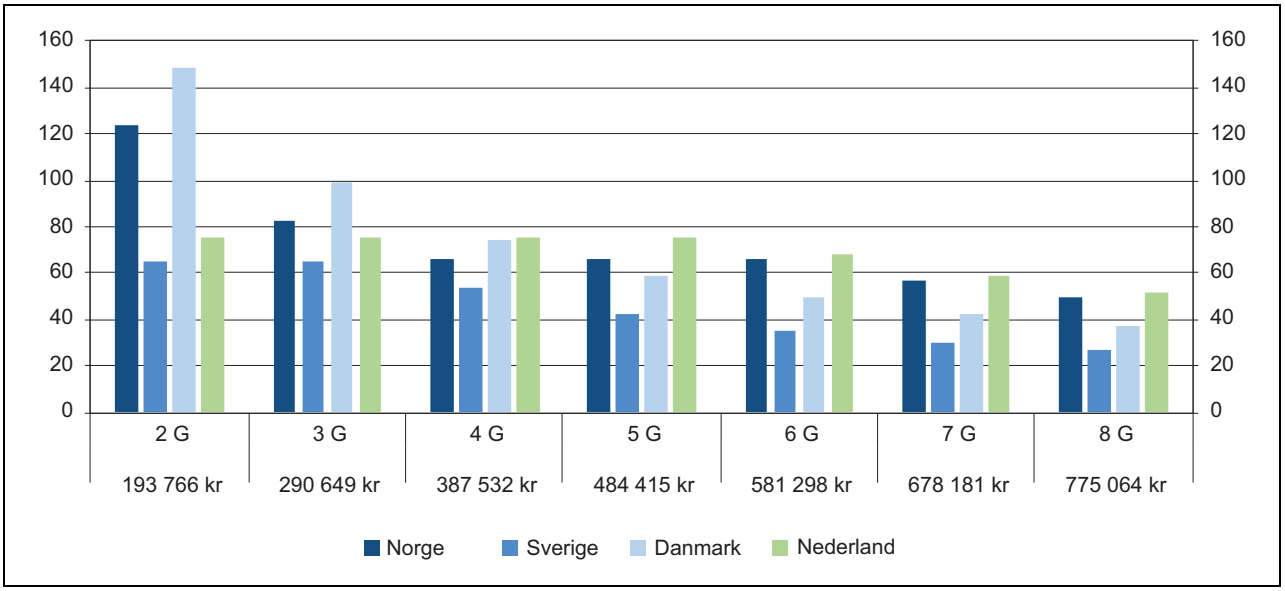
I Sverige er vilkårene for å få innvilget varig uføretrygd (sjukersättning) i utgangspunktet at man har fylt 30 år og trolig aldri vil kunne arbeide heltid, heller ikke i tilpasset arbeid eller med lønnstilskudd. Personer under 30 år kan få innvilget varig uføretrygd dersom de ikke kan jobbe i det hele tatt og er uten utsikter til forbedring. Både regelverket og praktiseringen av regelverket for å få innvilget varig uføretrygd i Sverige har

Tabell 5.5 Hovedtrekk ved varig uføretrygd i Norge, Sverige, Danmark og Nederland

	Norge	Sverige	Danmark	Nederland
Ytelse	Uføretrygd	Sjukersättning	Førtidspensjon	Wajong Varig uføretrygd (IVA)[1]
Inngangs-vilkår/mål-gruppe	Inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50 pst. grunnet sykdom og/eller skade. For personer som kommer fra arbeids-avklarings-penger er det tilstrekkelig at inntektsevnen er nedsatt med 40 pst.	Personer over 30 år med arbeidsevne som er varig nedsatt med minst 25 pst. uten utsikt til bedring. Personer under 30 år med arbeidsevne som er varig nedsatt med 100 pst. uten utsikt til bedring.	Mottaker må i utgangs-punktet være over 40 år. Ikke mulig å arbeide i en ordinær stilling eller fleksjobb. Unntak for 40-årsgren-sen dersom det er åpen-bart at arbeidsevnen ikke kan forbedres.	*Wajong* Unge uten tidligere inn-tekt med en alvorlig og langvarig sykdom eller funksjonshemming. Kan innvilges til uføre når de fyller 18 år. Kan også innvilges til unge mellom 19 og 30 år som ble uføre mens de studerte. *IVA* Uføre med tidligere arbeidsinntekt. Arbeids-evnen er varig nedsatt med minst 80 pst.
Erstat-ningsnivå	66 pst. av tidli-gere inntekt opp til 6 G. Minsteytelser: Mellom 2,28 G og 2,91 G. Se tabell 5.1 for detaljer.	64,7 pst. av tidligere inn-tekt. Maksimal utbeta-ling er 18 400 SEK per måned. Minsteytelse: Mellom 8 455 og 9 403 SEK per måned for mottakere under 30 år. For personer over 30 år er minsteytel-sen 9 593 SEK per måned. Kan få særegen bostøtte for uføre.	Enslige: 19 000 DKK per måned. Gifte/Samboende: 16 000 DKK per måned.	*Wajong* 75 pst. av minstelønnen (1 594 euro per måned for personer over 22 år. Mellom 757 og 1 355 euro for personer mel-lom 18 og 21 år) *IVA* 75 pst. av tidligere inn-tekt opp til 4 600 euro i måneden, eller om lag 530 000 NOK årlig.
Gradering	Ja	Personer over 30 år kan få uføretrygd med 25, 50 eller 75 pst. gradering. Hvis man har mottatt ufø-retrygd i ett år kan man søke om «hvilende» trygd i to år mens man jobber. Andelen av trygden som blir hvilende avhenger av hvor mye man jobber. 25 pst. av den hvilende trygden gis som et ekstrabeløp mens man arbeider. Man kan retur-nere til uføretrygd hvis man blir syk igjen.	Nei, nye mottakere med restarbeidsevne skal i utgangspunktet delta i fleksjobbordningen.	Nei
Varighet og finansiering	Varig ytelse finansiert av staten.	Varig ytelse finansiert av staten.	Varig ytelse finansiert av staten.	Varig ytelse finansiert av staten.

[1] Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten

Tabellen gir en oversikt over de lovfestede varige uføreytelsene. Eventuelle supplerende ytelser gjennom private forsikringer eller tjenestepensjonsordninger er ikke inkludert.



Figur 5.9 Kompensasjonsgrad før skatt for varig uføretrygd. Prosent av tidligere inntekt

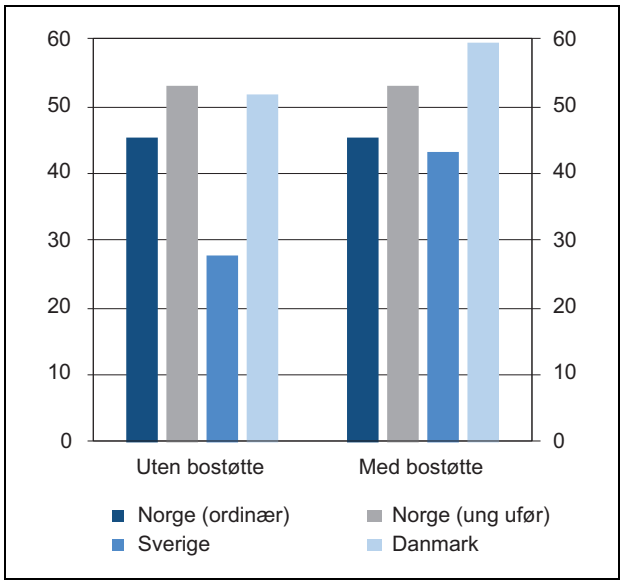
Beregningene bruker trygderegler for 2018 og grunnbeløp i folketrygden per 1. mai 2018 (96 883 kroner). Figuren viser nivå før skatt for en enslig mottaker av varig uføretrygd. Figuren inkluderer ikke bostøtte eller ung ufør-tillegg. Ytelsene er konvertert til norske kroner.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Försäkringskassan, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger

blitt strammet inn flere ganger siden midten av 1990-tallet, se avsnitt 5.7.1.

I Danmark er vilkåret for å få innvilget varig uføretrygd (førtidspensjon) at man ikke vil kunne ha mulighet til å arbeide i verken ordinær stilling eller i en fleksjobb. For personer med restarbeidsevne kan dermed fleksjobb fungere som en varig uføreytelse. Danmark skiller seg videre ut fra de øvrige landene ved at det som hovedregel er kommunen som har ansvaret for å sette i gang prosessen som kan lede fram til innvilgelse av uføretrygd. Loven spesifiserer dermed ikke lenger en individuell rett til å få uføretrygd hvis visse vilkår er oppfylt, men overlater i stedet til kommunen å vurdere når bestrebelsene på rehabilitering og arbeidsmarkedsintegrasjon skal avsluttes (Pedersen m.fl. 2019).

Figur 5.9 viser nivået på de varige uføreytelsene i Norge, Sverige, Danmark og Nederland sammenlignet med tidligere inntekt. Figur 5.10 viser nivået på minsteytelsen i Norge, Sverige og Danmark som prosent sammenlignet med gjennomsnittslønnen i landet. For den svenske uføretrygden er erstatningsnivåene de samme som for aktivitetserstatning, dvs. betydelig lavere enn i Norge. Men som i Norge har mange arbeidstakere i Sverige og Danmark tariffavtaler eller forsikringer som gir en høyere kompensasjonsgrad enn figuren viser.



Figur 5.10 Nivå på minsteytelse i prosent av gjennomsnittslønn

Beregningene bruker trygderegler for 2018 og grunnbeløp i folketrygden per 1. mai 2018 (96 883 kroner). Figuren viser minsteytelsen før skatt for en enslig mottaker av varig uføretrygd som prosent av gjennomsnittlig fulltidslønn for alle lønnstakere i hhv. Norge, Sverige og Danmark. Figuren inkluderer maksimal bostøtte for uføre med boutgifter. Minsteytelsene for enslige uføre i Norge er for høye til å kvalifisere for bostøtte..

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Försäkringskassan, borger.dk, Europakommisjonen og egne beregninger

I Danmark gis førtidspensjon med et fast beløp uavhengig av tidligere inntekt. Satsene er høyere enn satsen for ressursforløpsytelse. Sammenlignet med Norge er kompensasjonsgraden betydelig lavere for mottakere med tidligere høy inntekt. For personer med lav tidligere inntekt er imidlertid kompensasjonsgraden høyere i Danmark.

I Nederland gis varig uføretrygd kun til personer som har minst 80 prosent nedsatt arbeidsevne, og ikke har mulighet til å forbedre arbeidsevnen. Kompensasjonsgraden for varig uføretrygd i Nederland er noe høyere enn i Norge, men det er ingen minsteytelse i den nederlandske uføretrygden, med unntak av i Wajong, uføreytelsen for personer som blir uføre i ung alder.

Jobbskattefradrag

Sverige, Danmark og Nederland har jobbskattefradrag, som Norge ikke har. Jobbskattefradrag er et fradrag i skatten eller i inntekten som inngår i skattegrunnlaget, som bare gis til sysselsatte. Hovedformålene med jobbskattefradrag er å forbedre insentivene til arbeid og øke inntekten til lavlønnsgrupper.

I 2007 innførte Sverige jobbskatteavdraget (JSA) som et fradrag i skatt som betales på lønn og aktiv næringsvirksomhet. Ordningen ble gradvis utvidet fram til 2011. Skattefradraget er større for personer over 65 år, som følge av et ønske om å stimulere arbeidstilbudet til eldre arbeidstakere. JSA innebærer at gjennomsnittsskatten er lavere for alle som mottar fradraget, mens marginalskat-

Tabell 5.6 Hovedtrekk ved jobbskattefradrag

	Type fradrag	Innfasing	Maksimal reduksjon i inntektsskatten	Utfasing
Sverige – «jobbskatteavdraget»	Fradrag i skatten for alle arbeidstakere Fradraget er større for arbeidstakere som har fylt 65 år.	Størrelsen på skattefradraget avhenger av kommunal skattesats. Fases inn fram mot inntekt på 367 640 SEK, men den prosentvise skattereduksjonen er størst for lavere inntektsnivåer. For personer over 65 år fases fradraget inn med 20 pst. fram til 100 000 SEK og med 5 pst. for inntekt mellom 100 000 og 300 000 SEK.	27 190 SEK[1] 30 00 SEK for arbeidstakere som har fylt 65 år.	Fases ut med 3 pst. for inntekter mellom 616 000 og 1 500 000 SEK. Fases ut med 3 pst. for inntekter over 600 000 for arbeidstakere som har fylt 65 år.
Danmark – «beskjeftigelsesfradrag» + fradrag for enslige forsørgere	Fradrag i skattbar inntekt for alle arbeidstakere + et ekstra fradrag for arbeidende enslige forsørgere.	Fases inn med en sats på 9,5 pst. fram til 350 000 DKK. Det ekstra fradraget for enslige forsørgere fases inn med en sats på 6 pst.	11 100 DKK[2] 7 070 DKK for enslige forsørgere.[3]	Ingen utfasing
Nederland – «arbeidskorting»	Fradrag i inntekt for alle arbeidstakere.	Fases inn med en sats på 1,7 pst. for inntekter opp til 9 309 euro og en sats på 28,3 pst. for inntekter mellom 9 309 og 20 108 euro.	3 223 euro	Fases ut med 3,6 pst. for inntekter over 32 444 euro.
Nederland – «forsørgerfradrag»	Fradrag i skatten for to grupper i arbeid: 1) enslige forsørgere; 2) forsørger nummer to i husholdningen.	Skattefradrag på 1 043 euro dersom arbeidsinntekt er minst 4 895 euro. Fradraget fases deretter inn med en sats på 6,2 pst. for inntekter mellom 4 895 og 30 803 euro.	2 778 euro	Ingen utfasing

Regelverk fra 2018

1 Forutsetter gjennomsnittlig kommunalskatt.

2 Maksimalt fradrag er 33 300 DKK. Legger til grunn en gjennomsnittskatt på 33,33 pst.

3 Maksimalt fradrag er 55 500 DKK. Legger til grunn en gjennomsnittskatt på 33,33 pst.

Kilde: Laun (2019)

ten reduseres for inntekter under 367 640 SEK. Marginalskatten øker imidlertid med tre prosent for inntekter mellom 616 000 og 1 500 000 SEK, som er inntektsintervallet der fradraget i skatten fases ut.

Danmark innførte en fradragsordning for lønnsinntekt i beregningen av kommunalskatten i 2004 (*Beskæftigelsesfradrag*). I 2012 ble det besluttet å trappe opp inntektsfradraget til 10,65 prosent i perioden fram til 2022. Samtidig ble det innført et ekstra fradrag i lønnsinntekten for enslige forsørgere som vil utgjøre 6,25 prosent i 2019, begrunnet med at særlig enslige forsørgere blir rammet av høy avkortning av trygdeytelser. Den danske ordningen har ikke noen utfasing av fradraget ved høyere lønnsinntekter.

I 2018 innførte den danske regjeringen et nytt *Jobfradrag* på lønnsinntekt som ikke er vist i tabellen. Fradraget utgjør 4,5 prosent av bruttolønnen mellom 187 500 og 243 000 DKK. Maksimalt vil *Jobfradraget* utgjøre 2 500 kroner årlig fra 2020, noe som gir en skattereduksjon på 650 kroner årlig i gjennomsnitt.

I Nederland ble flere ulike typer jobbskattefradrag innført i forbindelse med en stor skattereform i 2001. Nederland har et jobbskattefradrag rettet mot alle arbeidstakere, samt et eget jobbskattefradrag rettet mot enslige forsørgere og forsørger nummer to i husholdningen. Begrunnelsen for et målrettet fradrag for enslige forsørgere og ektefeller er at disse gruppene ofte står overfor svært høye direkte og indirekte skattesatser. Verdien av skattefradragene i Nederland er høy, samtidig som det generelle jobbskattefradraget fases ut fra et langt lavere nivå enn i Sverige.

Jobbskattefradrag er nærmere omtalt i eget digitalt vedlegg, se Laun (2019).

5.6.1 Forskjeller og likheter på systemnivå

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har sammenlignet inntektssikringssystemene i de nordiske landene, Nederland, Tyskland og Storbritannia, se Pedersen m.fl. (2019).

Studien finner at de norske helserelaterte ytelsene er mer sjenerøse enn ordningene i de andre landene ISF har undersøkt, med en kombinasjon av høy universell minstesikring og høy standardsikring for personer med opptjening. Norge er det eneste landet i undersøkelsen med en offentlig sykepengeordning som gir 100 prosent lønnskompensasjon i ett år. Arbeidsgivere i Norge og Finland har også mindre direkte finansieringsansvar for de ansattes sykepengerettigheter enn de andre landene i undersøkelsen.

Pedersen m.fl. (2019) finner at den norske arbeidsledighetstrygden skiller seg i liten grad fra de andre landene i studien når det kommer til sjenerøsitet og andre vilkår. Unntaket er Storbritannia som har en lite sjenerøs arbeidsledighetstrygd. Den norske sosialhjelpen er heller ikke spesielt sjenerøs sammenlignet med de andre landene når man ser på de statlige veiledende satsene for stønad til livsopphold, og ordningen i Norge har et sterkere residualt og mindre rettighetsorientert preg enn ordningene i enkelte andre land. Et sentralt særtrekk ved det norske systemet er derfor at de helserelaterte ytelsene er klart høyere og mer tilgjengelige enn de ikke-helserelaterte ytelsene for befolkningen i yrkesaktiv alder (Pedersen m.fl. 2019).

5.7 Reformer og utvikling i andre land

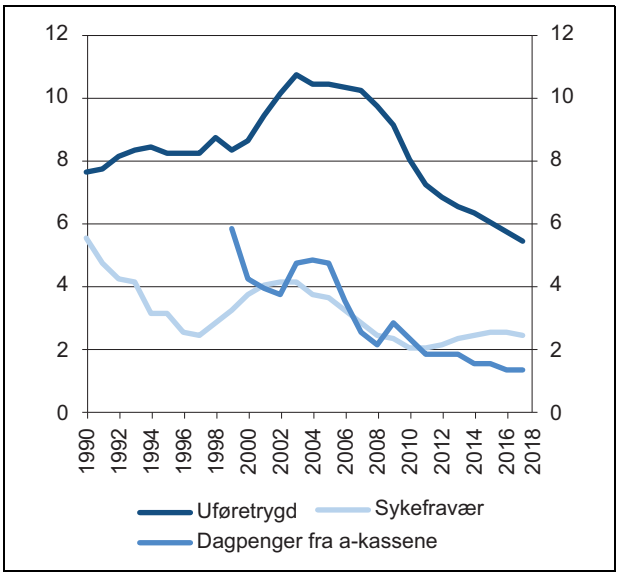
I Sverige og Nederland har det vært en betydelig nedgang i sykefraværet og i tilgangen til uføretrygd, mens Danmark har hatt et stabilt lavt nivå i bruken av helserelaterte ytelser, se kapittel 4. Landene har gjennomført betydelige reformer i inntektssikringsordningene de siste tiårene. Mens Sverige har gjennomført flere innstramminger i inntektssikringsordningene, har Nederland flyttet mye av ansvaret for helserelaterte ytelser over på arbeidsgivere. Danmark har de senere årene gjort flere endringer for å gjøre inntektssikringsordningene mer arbeidsrettede, og har blant annet gjort det vanskeligere å få innvilget varig uføretrygd.

5.7.1 Sverige

Figur 5.11 viser utviklingen i bruk av enkelte inntektssikringsordninger i Sverige. Uføreandelen steg fra slutten av 1990-tallet til en topp i 2003, men har deretter falt betydelig. Sykefraværet har variert over tid, med en nedgang i første del av 1990-tallet, og deretter en økning fram til 2002–2003. Sykefraværet falt så fram til 2010, og det har deretter økt svakt igjen. Andelen mottakere av dagpenger fra a-kassene har falt de siste ti årene, noe som er blitt delvis motsvart av en økning i antall arbeidsledige som mottar aktivitetsstøtte (tiltakspenger).

Sterke svingninger i sykefraværet

Det svenske sykefraværet har svingt betydelig de siste tiårene, samtidig som det har blitt iverksatt mange og samtidige endringer i sykepengeord-



Figur 5.11 Mottakere av inntektssikringsytelser i Sverige i prosent av befolkningen

Figuren viser antall uføretrygdede i prosent av befolkningen 20–64 år, sykefravær i prosent av alle ansatte og mottakere av dagpenger i prosent av befolkningen 15–64 år.

Kilder: Eurostat, Försäkringskassan og Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

ningen. Dette gjør det krevende å identifisere kausale sammenhenger bak endringer i sykefraværet.

Sykefraværet økte på 1980-tallet før det begynte å falle kraftig i første halvdel av 1990-tallet. Forskningen gir ikke noe entydig svar på årsakene til fallet. Henrekson og Persson (2004) finner at den kraftige økningen i arbeidsledigheten fra 1991 bidro til å redusere sykefraværet.

Det ble gjennomført flere innstramminger, ved at kompensasjonsgraden på kort- og langvarig sykefravær ble redusert i 1991, 1992 og i 1993. En arbeidsgiverperiode på 14 dager ble innført i 1992 og karensdag ble innført i 1993 (OECD 2010). Henrekson og Persson (2004) finner at reduksjonen i kompensasjonsgrad i 1991 bidro til å redusere sykefraværet, selv om resultatene kompliseres av den kraftige økningen i arbeidsledighet som skjedde samtidig. Johansson og Palme (2002) finner at endringen i 1991 førte til både færre sykefraværstilfeller og kortere fraværsperioder. Innføring av karensdag hadde imidlertid ikke en positiv effekt, siden færre sykefraværstilfeller ble oppveid av lengre fravær per sykmeldt (Johansson og Palme 2005).

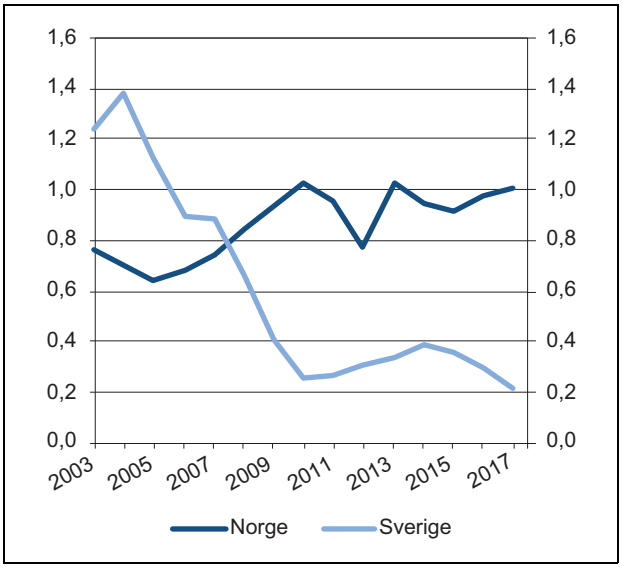
Mellom 1998 og 2003 økte sykefraværet, før det igjen begynte å falle. Årsaken til økningen i sykefraværet er usikker. Økningen sammenfalt med en reduksjon i arbeidsledigheten, noe som kan ha bidratt til økt sykefravær. Lidwall (2010) finner en sammenheng mellom økningen i sykefraværet og forverring av arbeidsmiljøet på svenske arbeidsplasser, samt en sammenheng mellom økt sykefravær og livsstilsfaktorer som alkoholforbruk og overvekt. OECD (2010) peker på flere økninger i kompensasjonsgradene i sykepengeordningen på slutten av 1990-tallet, blant annet i 1998, som en mulig forklaring på økningen i sykefraværet. Flere studier finner at økningen i kompensasjonsgraden i 1998 førte til en økning i sykefraværet (Henrekson og Persson 2004; Hesselius og Persson 2007), men det er usikkert hvor stor del av økningen i sykefraværet som kan tilskrives dette.

Det er også uklart hva som forårsaket nedgangen i sykefraværet mellom 2003 og 2010. I denne perioden ble oppfølgingen av de sykmeldte håndtert mer enhetlig, strengt og systematisk, blant annet gjennom sammenslåingen av de svenske trygdeetatene i 2005. Innføringen av beslutningsstøtte, tidsbegrensninger i sykepengeordningen og rehabiliteringskjeden (se boks 11.2) i 2007–2008 kan ikke forklare fallet i 2003, men kan ha bidratt til å forlenge fallet i sykefraværet. Holdningsendringer blant leger og arbeidstakere er også blitt pekt på som en mulig bidragsfaktor (Arbeidsdepartementet 2010). Økningen i sykefraværet siden 2010 skyldes både flere nye sykefraværstilfeller og økt varighet per tilfelle. Økningen kan blant annet skyldes at den tidsbegrensede uføretrygden ble avviklet i 2008, noe som førte til at flere ble værende på forlengede sykepenger.[5] Siden 2015 har utviklingen snudd på nytt og sykefraværet har blitt noe redusert.

Innstramming i inngangsvilkårene til uføretrygd

Figur 5.12 viser utviklingen i tilstrømmingen til uføreytelser i Norge og Sverige siden 2003. Antall nye mottakere i Sverige har falt kraftig siden 2004, med et særlig stort fall i årene 2005–2010. Mens det i 2004 ble innvilget uføretrygd til i underkant av 70 000 personer i 2004, ble det kun innvilget uføretrygd til om lag 8 000 personer i 2010. Det har særlig vært en sterk nedgang i uføreandelene blant eldre. Ifølge Forslund (2019) kan strengere inngangsvilkår for uføretrygd ha vært det viktigste tiltaket bak økningen i yrkesaktive eldre siden midten av 1990-tallet.

[5] Tidsbegrenset uføretrygd (tidsbegrenset sjukersättning) var en annen ordning enn aktivitetserstatning (aktivitetsersättning) som er en midlertidig ytelse som er rettet mot personer under 30 år.



Figur 5.12 Antallet nye uføremottakere i prosent av befolkningen 20–64 år

Figuren viser andelen nye mottakere av varig uføretrygd (sjukersättning), tidsbegrenset uføretrygd og aktivitetserstatning i Sverige og andelen nye mottakere av uføretrygd i Norge

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Försäkringskassan

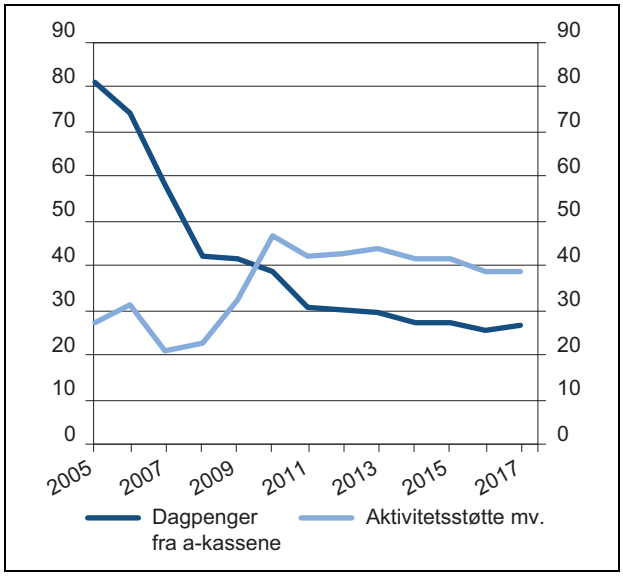
Nedgangen i sykefraværet har trolig bidratt til redusert overgang til uføretrygd. Det har i tillegg blitt gjennomført flere endringer i både regelverk og praksis som har gjort det vanskeligere å få innvilget uføretrygd. I 1997 ble inngangsvilkårene for eldre strammet inn, med økt krav til nedsatt helse som grunnlag for innvilgelse. I 2005 ble inngangsvilkårene praktisert strengere som følge av sammenslåingen av de svenske trygdeetatene, noe som kan forklare en stor del av fallet i perioden 2005–2008 (Johansson m.fl. 2014).

I 2008 ble inngangsvilkårene til ordningen formelt strammet inn, samtidig som den tidsbegrensede uføretrygden ble avviklet. De nye kravene for uføretrygd innebærer at arbeidsevnen skal være varig og irreversibelt nedsatt, og vurderes opp mot alle typer arbeid, også lønnstilskudd og arbeid som ikke er umiddelbart tilgjengelig for søkeren. I tillegg skal alle rehabiliteringsmuligheter være uttømt (Riksrevisionen 2018). Ifølge Försäkringskassan (2017a) er det særlig avviklingen av tidsbegrenset uføretrygd som er hovedårsaken til reduksjonen i uføreandelen.

Innstramminger regelverket for arbeidsledighetstrygd

Den svenske dagpengeordningen har over tid blitt mindre sjenerøs ved at inntektstaket ved beregning av dagpenger i mange år ikke ble oppjustert i tråd med den alminnelige inntektsutviklingen i Sverige (Pedersen m.fl. 2019).

Regelverket for inntektsforsikring ble i tillegg strammet inn i 2007. Det ble innført differensierte medlemsavgifter til arbeidsledighetskassene (a-kassene), som økte avgiftene for mange arbeidstakere. Maksimalt antall erstatningsdager ble redusert til 300 dager for ikke-forsørgere, muligheten for å få erstatning som deltidsarbeidsledig ble redusert, og muligheten for studenter til å kvalifisere seg for arbeidsledighetsforsikringen ble tatt bort. Samlet sett førte dette til en betydelig reduksjon i antallet forsikrede (Arbetsförmedlingen 2012). I 2007 ble også jobbgarantien for unge innført. Garantien innebærer at arbeidsledige under 25 år må delta på arbeidsmarkedstiltak og motta aktivitetsstøtte etter 90 dagers ledighet, selv om de oppfyller vilkårene til å få støtte fra a-kassene. Sammen med en økning i antall arbeidsledige med svak tilknytning til arbeidslivet bidro dette til en reduksjon i andelen arbeidsledige med dagpenger fra a-kassene (Arbetsmarknadsdepartementet 2018).



Figur 5.13 Antallet mottakere av ledighetsytelser i prosent av arbeidsledige i Sverige

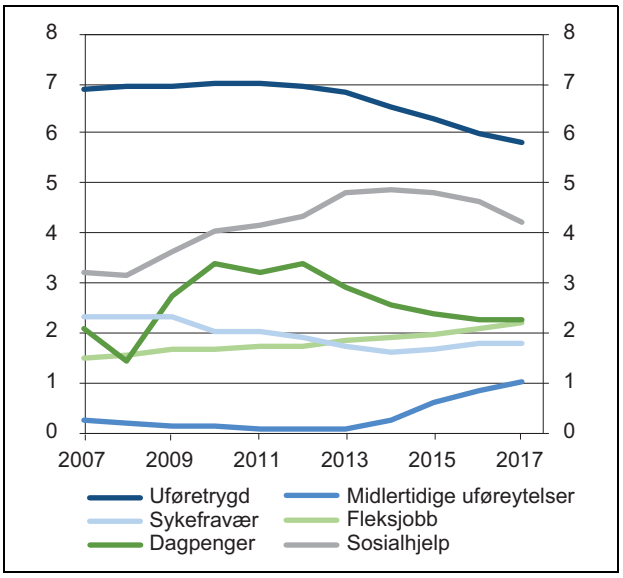
Figuren viser andelen mottakere av ledighetsytelser som prosent av arbeidsledige (AKU-ledige) per desember hvert år. Dagpenger fra a-kassene viser andelen mottakere av grunnforsikring og inntektserstatning. Aktivitetsstøtte mv. inkluderer utviklingserstatning, som er aktivitetsstøtte for personer under 25 år uten rett til dagpenger fra a-kassene. Summen av antall mottakere av dagpenger fra a-kassene og aktivitetsstøtte utgjør mer enn 100 prosent i 2005 og 2006. Dette kan skyldes at en del av mottakerne ikke oppfyller kravene for å bli registrert som arbeidsledige i AKU-undersøkelsen, som krever at man ikke har noe betalt arbeid, er umiddelbart tilgjengelig for arbeid og at man er aktiv arbeidssøker.

Kilder: Försäkringskassan og Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

Figur 5.13 viser utviklingen i mottakere av ytelser til arbeidsledige. Andelen ledige som mottok støtte fra a-kassene, falt fra 80 prosent i 2005 til 25 prosent i 2016. En stor del av nedgangen skyldes at færre oppfyller vilkårene for støtte fra a-kassene. Samtidig viser figuren at nedgangen har blitt delvis oppveid av at en større andel ledige mottar aktivitetsstøtte (tiltakspenger). Om lag 60 prosent av mottakerne av aktivitetsstøtte oppfyller vilkårene for å motta støtte fra a-kassene. Deler av nedgangen kan dermed forklares av at stønadssystemet for arbeidsledige har blitt mer aktivitetsbasert. For unge under 25 år har nedgangen i arbeidsledighetsforsikring vært særlig sterk, men nedgangen har nesten i sin helhet blitt oppveid av en økning i antall unge på som mottar aktivitetsstøtte (Dahlén 2012).

5.7.2 Danmark

Figur 5.14 viser utviklingen i bruk av ulike ytelser i Danmark siden 2007. Som vist i kapittel 4 har sykefraværet vært relativt stabilt de siste 20 årene, og er nå på nivå med sykefraværet i Nederland, men lavere enn i Sverige. Siden 2009 har sykefraværet falt noe. Andelen uføre var stabil fram mot 2013, men har siden blitt redusert. En del av nedgangen i uføreandelen har blitt motvirket av en



Figur 5.14 Mottakere av inntektssikringsytelser i Danmark i prosent av befolkningen

Fulltidsmottakere av offentlige trygdeordninger i Danmark. Prosent av befolkningen 18–64 år. Fleksjobb inkluderer både mottakere i fleksjobb og mottakere av ledighetsytelse. Midlertidige uføreytelser inkluderer ressursforløpsytelsen og revalideringsytelsen. Sykefravær viser gjennomsnittlig prosent av de sysselsatte som hadde fravær i hele uken grunnet sykdom.

Kilder: Danmarks Statistik og Eurostat

økning i andelen i fleksjobb, og som nå utgjør over 2 prosent av befolkningen i alderen 18–64 år. Andelen sosialhjelpsmottakere er høyere i 2017 enn i 2007, men andelen har falt siden 2015. Andelen dagpengemottakere økte kraftig under finanskrisen, men har siden falt til nivået før 2008.

Reform av sykepengeordningen

I 2014 ble det iverksatt en omfattende reform av sykepengeordningen. Reformen innebar både innstramminger og utvidelser. På den ene siden ble den ordinære kommunale sykepengeperioden redusert fra 52 uker til 22 uker. Samtidig ble det gjennom innføring av jobbavklaringsforløpet sikret at ingen syke skulle stå uten inntektssikring. Eksisterende muligheter til å forlenge sykepengeperioden ble videreført, samtidig som tidsbegrensninger for personer med alvorlig livstruende sykdom ble fjernet. Reformen innebærer også mer fokus på tidlig innsats og oppfølging. Arbeidsgiver eller den sykmeldte kan også anmode om en såkalt Fast-track-løsning innen fem uker fra første sykedag, og hvor kommunen må avholde en oppfølgingssamtale innen to uker etter anmodningen, se boks 11.2.

En effektevaluering av Rosholm m.fl. (2018) finner at overgangen til arbeid økte betydelig rundt revurderingen etter 22 uker, mens overgangen til arbeid etter 52 uker er redusert. Samlet sett finner forskerne at overgangen til arbeid har økt som følge av reformen. Videre har personer som kommer tidligere tilbake til arbeid en mer stabil arbeidstilknytning. Som forventet har reformen ført til færre personer med sykepengeforløp over 22 uker og flere med sykepengeforløp over 52 uker. Samlet har varigheten gått noe ned.

Reform av førtidspensjon og fleksjobbordningen

I januar 2013 ble en stor reform av førtidspensjon (varig uføretrygd) og fleksjobbordningen iverksatt. Som følge av reformen skulle personer under 40 år som hovedregel ikke lenger få førtidspensjon, men i stedet delta på et individuelt tilrettelagt ressursforløp. Ressursforløpet ble innført som ny ordning for å sikre en tidligere, tverrfaglig og sammenhengende innsats for å utvikle den enkeltes arbeidsevne. Det ble etablert et tverrfaglig rehabiliteringsteam i alle kommuner. Personer over 40 år skal som hovedregel gå gjennom et ressursforløp før de eventuelt får innvilget førtidspensjon. Personer under 40 år som allerede har fått tilkjent førtidspensjon fikk også rett på et ressursforløp uten at ytelsen ble endret.

Det ble også gjort to endringer i fleksjobbordningen. For å oppmuntre til overgang til ordinært arbeid ble det besluttet at personer under 40 år kun skulle få tilbud om deltakelse i fleksjobbordningen med varighet på inntil fem år om gangen før behovet for videre fleksjobb blir revurdert. Samtidig ble tilskuddsordningen lagt om. Tidligere betalte arbeidsgiver full lønn til den ansatte, og fikk refundert 1/2 eller 2/3 av lønnen fra kommunen. Etter reformen skal arbeidsgivere kun betale lønn for den faktiske arbeidsinnsatsen som fleksjobbmottakeren yter, uansett om det gjelder kortere arbeidstimer eller lavere produktivitet, mens kommunen supplerer med et tilskudd, se boks 5.1. Fleksjobbtilskuddet ble omgjort slik at økt arbeidsinnsats i motsetning til tidligere skulle gi økt inntekt. Mottakeren skulle dermed få sterkere insentiver til å forbedre arbeidsevnen sin (Beskæftigelsesministeriet 2012a og 2012b).

Evalueringer viser at antall stønadsmottakere totalt sett[6] har stabilisert seg siden iverksettingen av reformen, mot en økning i årene før. Antall mottakere av ytelsene som ble berørt av reformen har vært lavere enn forventet, noe som skyldes færre antall mottakere av ressursforløpet og førtidspensjon enn ventet. På den andre siden har antall fleksjobbmottakere vært høyere enn forventet. Det har dermed vært en forskyving fra passive ytelser til stønader med en viss tilknytning til arbeidslivet. Om lag halvparten av deltakere i ressursforløpet under 40 år går over til en arbeidsrettet aktivitet, men hoveddelen av denne overgangen til arbeidslivet skjer gjennom fleksjobbordningen. Det er fortsatt for tidlig å vurdere hvordan reformen har påvirket overgangen til ordinært arbeid (Deloitte 2018).

Det er opprettet langt flere fleksjobber med lav arbeidstid enn forventet, noe som kan tyde på at flere med lav arbeidsevne bruker fleksjobb framfor førtidspensjon. Det har imidlertid vært få fleksjobbmottakere som har økt antall arbeidstimer over tid, noe som var ett av formålene med reformen. Både andelen ledige og varigheten på ledigheten i fleksjobbordningen har falt etter iverksettingen av reformen.

Reformen gjorde det vanskeligere for personer under 40 år å få innvilget uføretrygd. Philip m.fl. (2016) undersøker effekten av reformen på unge langtidsledige sosialhjelpsmottakere som i fravær av reformen ville ha fått innvilget uføretrygd, og finner at reformen har økt denne gruppens tilknytning til det ordinære arbeidslivet og utdanningssystemet betraktelig.

Mottakerne av førtidspensjon og fleksjobb er i stor grad fornøyde med ordningene. Tilfredsheten blant deltakere i ressursforløpet er lavere, noe som kan ha sammenheng med høy ventetid på aktivitetsrettede tilbud. Unge og personer med psykiske lidelser er imidlertid mer fornøyd med ressursforløpet enn eldre (Deloitte 2018). En utfordring med reformen har vært at for mange over 40 år har fått innvilget ressursforløp selv om førtidspensjon trolig ville vært en mer passende ytelse. Som følge av dette vedtok Folketinget å gjøre det enklere for kommuner å innvilge førtidspensjon til personer som ikke har gått gjennom et ressursforløp (Folketinget 2018).

Flere endringer i regelverket for sosialhjelp og dagpenger

Kontanthjelpreformen ble iverksatt 1. januar 2014. Reformen gjaldt alle mottakere av kontanthjelp (dvs. sosialhjelp), men de største endringene omfattet aldersgruppen 25–29 år. Mottakere i denne aldersgruppen uten fagkompetanse eller høyere utdanning ble pålagt et utdanningskrav som tidligere kun omfattet mottakere under 25 år. Samtidig ble ytelsen til denne gruppen redusert til nivået på ordinær studiestøtte og omdøpt til utdanningshjelp med varighet fram til studiestart. Under studiene mottar mottakerne ordinær studiestøtte. Kommunen skiller mellom unge som trenger langsiktig hjelp for å gjennomføre en målrettet utdanning, og unge som kan påbegynne en utdanning snarlig. Den sistnevnte gruppen har plikt til å søke på en utdanning og starte den så raskt som mulig. Kommunen følger opp fram til studiestart eller dersom man står i fare for å falle fra studiene.

Beskæftigelsesministeriet (2016) har gjennomført en effektanalyse og finner at overgangen til jobb eller utdanning økte med 20 prosent for unge mottakere mellom 25 og 29 år som følge av reformen. Effektene er størst rett etter iverksettelse av reformen, men det er også en positiv effekt i måneden før reformen iverksettes, noe som tolkes som en reaksjon på utsiktene til lavere ytelse. De positive effektene gjelder uavhengig av varigheten på ledigheten forut for reformen.

Fra 1. oktober 2016 ble det såkalte kontanthjelptaket og 225-timersregelen gjeninnført i kontanthjelpen[7]. For arbeidsføre mottakere ble det innført krav om minimum 225 timers ordinært arbeid i løpet av det siste året for å unngå avkorting av ytelsen. Samtidig ble det innført et nytt tak på den samlede offentlige støtten kontanthjelp-

[6] Sykepenger, ressursforløpsytelse, revalideringsytelse, fleksjobb, ledighetsytelse og førtidspensjon.

mottakere kunne motta. Ekspertgruppen er ikke kjent med noen effektevaluering av innstrammingene i 2016.

Dagpengeregelverket ble strammet inn på begynnelsen av 2010-tallet. I 2010 ble maksimal varighet på dagpenger redusert fra fire til to år. I 2012 ble kravet om gjenopptjening av rett til dagpenger økt fra seks til tolv måneder. En effektevaluering fra Beskæftigelsesministeriet (2015) finner at den reduserte varigheten førte til økt overgang til arbeid. Evalueringen finner videre positiv effekt av reformen på overgangen til arbeid allerede etter et halvt års ledighet. Effekten på overgang til arbeid er størst for unge arbeidsledige.

I 2018 vedtok Folketinget et nytt botidskrav i dagpengeregelverket, som krever at den ledige må ha hatt lovlig opphold i Danmark eller EU/EØS minst sju av de siste tolv årene for å ha rett til dagpenger. Botidskravet skal etter planen være fullt innfaset i 2021.

5.7.3 Nederland

Utvikling i antall mottakere

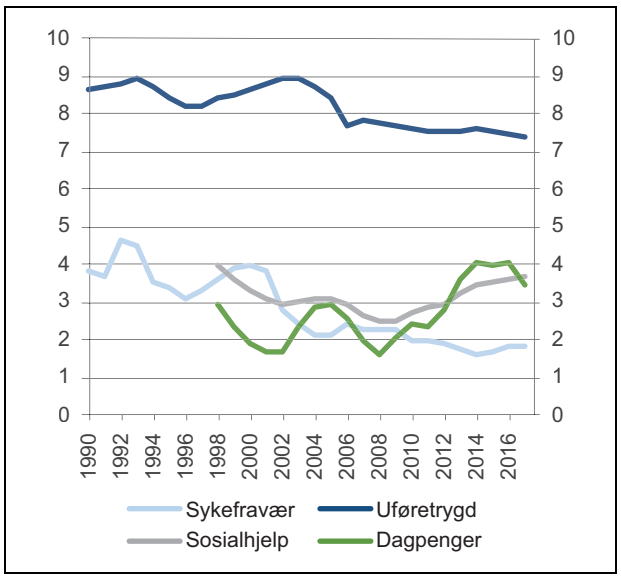
Figur 5.15 viser at Nederland hadde en høy andel mottakere av uføretrygd på begynnelsen av 1990-tallet. Andelen uføre svingte på 1990-tallet før andelen begynte å falle noe på midten av 2000-tallet. Sykefraværet svingte på 1990-tallet, men falt betydelig på begynnelsen av 2000-tallet, slik at nivået på sykefraværet er langt lavere i dag enn på 1990-tallet. Tilstrømningen til uføretrygd falt fra rundt 100 000 i 2001 til 35 000 i 2009. Nederland har gjennomført mange reformer de siste tiårene, særlig i begynnelsen av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet som svar på en økende andel av befolkningen på sykepenger og uføretrygd (Einerhand og Swart 2010). Antall mottakere av dagpenger og økonomisk sosialhjelp økte betydelig i forbindelse med finanskrisen, og er fortsatt på et høyere nivå enn i 2008.

Betydelig økning i arbeidsgivers ansvar for helserelaterte ytelser

De mest omfattende endringene har vært å øke arbeidsgivers ansvar ved sykdom og uførhet. Dette har skjedd i flere omganger. I 1994 ble arbeidsgivers finansieringsansvar for sykepenger utvidet til de første seks ukene i sykefraværet. I 1996 ble arbeidsgiverens finansieringsansvar for sykepenger økt til ett år, før perioden ble økt til to år i 2004. I 1998 ble det innført en forsikringspremie for virksomheter hvor størrelsen på premien var basert på den historiske tilstrømmingen til uføretrygd fra virksomheten.

Samtidig er det vedtatt flere lovendringer for å øke arbeidsgivers tilretteleggingsansvar. I 1994 fikk arbeidsgiver hovedansvaret for å reintegrere arbeidstakeren i arbeidslivet ved å finne passende arbeid i virksomheten. I 2002 ble arbeidsgivers rolle i oppfølgingsarbeidet ytterligere forsterket. Den såkalte portvokterprotokollen innebærer blant annet krav om at arbeidsgiver og arbeidstaker skal utarbeide en aktivitetsplan for tilbakevending til arbeid senest innen åtte uker i sykefraværsperioden. Dersom arbeidstakeren søker om uføretrygd etter to år, kan myndighetene kreve at arbeidsgiver betaler sykepenger i noen måneder lenger dersom aktivitetsplanen ikke er fulgt opp tilstrekkelig. Arbeidstakere kan på sin side miste jobben dersom de ikke samarbeider om aktivitetsplanen. I 2003 fikk arbeidsgivere ansvaret for å hjelpe sykmeldte ansatte med å finne arbeid på en annen arbeidsplass dersom det ikke finnes passende jobber i virksomheten (de Jong 2015).

Private forsikringsselskaper blir i stor grad brukt av bedrifter for å håndtere risikoen ved det økte finansierings- og oppfølgingsansvaret. De fleste nederlandske bedrifter har tegnet forsikringsavtaler for å håndtere svingninger i uføre-



Figur 5.15 Mottakere av inntektssikringsytelser i Nederland i prosent av befolkningen

Sykefravær viser prosent av alle sysselsatte. Andre ytelser viser prosent av befolkningen 15–64 år.

Kilder: Eurostat, OECD og Centraal Bureau voor de Statistiek

7 225-timersregelen og kontanthjelptaket ble avviklet i 2012. Regjeringen begrunnet gjeninnføringen av reglene blant annet med at antallet langtidsmottakere av kontanthjelp hadde økt betydelig siden avviklingen i 2012.

premien, og en stor andel overlater også oppfølgingen av de sykmeldte til forsikringsselskapene.

Tiltakene som ble iverksatt på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet hadde stor effekt på tilstrømmingen til uføretrygd. Mens antallet nye mottakere av uføretrygd var rundt 1,2 prosent av befolkningen 20–64 år i 2001, var andelen nye mottakere 0,2 prosent i 2009.

Portvokterprotokollen regnes som det mest effektive tiltaket for å redusere antall mottakere av uføretrygd, og noen studier anslår at tiltaket har redusert tilstrømmingen til uføretrygd med 40 prosent (Koning og Lindeboom 2015).

Studier tyder også på at økning av arbeidsgivers finansieringsansvar har hatt effekt. Koning (2009) og Van Sonsbeek og Gradus (2013) finner at bruk av uførepremier reduserte tilstrømmingen til uføretrygd med 15 prosent. De Groot og Koning (2016) viser at et midlertidig unntak fra uførepremien for små virksomheter mellom 2003 og 2008 førte til en økning i tilstrømming fra små virksomheter til uføretrygd med 7 prosent, og en reduksjon i avgang fra uføretrygd med 12 prosent.

Det er samtidig stor bekymring for at økt arbeidsgiveransvar skal gjøre det mindre attraktivt å ansette personer med dårlig helse. Koning og Lindeboom (2015) finner imidlertid at sysselsettingsandelen for personer med dårlig helse økte mellom 2002 og 2010. Økningen skyldes trolig at færre med dårlig helse går over på uføretrygd, og studien kan ikke utelukke at arbeidsgivere har blitt mer skeptiske til å ansette personer med helseproblemer.

I tillegg til økt ansvar til arbeidsgiver har Nederland gjennomført andre innstramminger i uføreordningen. Det har blitt strengere krav til tap av arbeidsevne, beregning av inntektstap og hvilke type jobber en person med nedsatt arbeidsevne kan utføre. Mens det tidligere var mulig å få uføretrygd etter ett år, ble det i 2003 bestemt at innvilgelse av uføretrygd først kunne skje etter to år. Uførereformen i 2006 innførte et skille i uføreytelsen mellom personer med fullstendig og delvis nedsatt arbeidsevne, som gjorde at personer med restarbeidsevne fikk sterkere insentiver til arbeid.

I perioden 2004–2009 fikk alle uføre født etter 1959 sin uføregrad revurdert etter de nye strengere reglene. 20 prosent av mottakerne som ble revurdert mistet retten til uføretrygd. I tillegg ble uføregraden satt ned for 12 prosent av de vurderte uføre, mens den ble satt opp for 6 prosent av uføremottakerne (Einerhand og Swart 2010). Om lag 60 prosent av gruppen som mistet retten til uføretrygd eller fikk nedjustert uføregraden sin var sysselsatt tre år senere (De Jong 2015).

5.8 Oppsummering

Det norske velferdssystemet har en rekke ulike ordninger som har som hovedformål å sikre inntekt når evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert. Ordningene skiller seg fra hverandre gjennom ulikheter i inngangsvilkår, ytelsesnivåer, varighet, regler for avkorting mot arbeidsinntekt mv.

De helserelaterte ytelsene, det vil si sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, er samlet sett mer sjenerøse enn ytelser uten medisinske inngangsvilkår. Det samme hovedbildet framkommer når de helserelaterte ytelsene i Norge sammenlignes med tilsvarende ordninger i andre land. Det kan gjenspeile at hensynet til inntektssikring, fordeling og andre sosiale hensyn er sterkere vektlagt i de helserelaterte ytelsene i Norge, mens hensynet til arbeidsinsentiver er vektlagt svakere i disse ordningene, både sett i forhold til andre ytelser i Norge og tilsvarende ordninger i andre land.

Sammenlignet med mange andre land legger de norske inntektssikringsordningene mer vekt på standardsikring, i den forstand at ytelsene beregnes ut fra tidligere inntekt. Dette innebærer bedre forsikring også høyere opp i inntektsfordelingen, men gir samlet sett dyrere ytelser enn ordninger som er mer målrettet mot minstesikring og fattigdomsbekjempelse.

I Norge gir de helserelaterte ordningene høyest ytelse i starten av forløpet, i form av sykepenger. Det tilsier at hensynet til å gi tid til tilpasning til et lavere inntektsnivå er vektlagt mer enn hensynet til å synliggjøre langsiktige konsekvenser av å bli stående utenfor arbeidslivet.

Det er godt dokumentert at økonomiske insentiver kan påvirke overganger mellom arbeid og trygd også for personer med helseproblemer. Enkelte medisinske tilstander er uforenlig med arbeid, men i mange tilfeller er helseproblemer forenlig med større eller mindre grad av arbeid eller aktivitet.

Flere land har gjennomført betydelige reformer i inntektssikringsordningene de siste tiårene. Sverige har gjennomført flere innstramminger i inntektssikringsordningene, mens Nederland har flyttet mye av ansvaret for helserelaterte ytelser over på arbeidsgivere. Danmark har de senere årene gjort flere endringer for å gjøre inntektssikringsordningene mer arbeidsrettet og gjort det vanskeligere å få innvilget varig uføretrygd.

Del III
Inntektssikring gjennom deltakelse

Kapittel 6
Unge på helserelaterte ytelser

Andelen unge under 30 år på uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger har økt fra 3,4 prosent i år 2000 til 5,1 prosent i 2017. Økt andel på arbeidsavklaringspenger utgjorde det meste av denne økningen. For mange unge på arbeidsavklaringspenger er helseproblemene ikke nødvendigvis hovedårsaken til at de er uten arbeid. For denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdrevent fokus på helsemessige utfordringer og svekke mulighetene til å komme i arbeid. Det gir grunn til tiltak for å redusere tilstrømmingen av unge til helserelaterte ytelser.

Nivået på helserelaterte ytelser for unge mennesker bør ses i sammenheng med inntektsnivået for jevnaldrende som ikke mottar ytelser. I aldersgruppen 18–24 år er inntektsnivået i dag betydelig høyere for personer som mottar ytelser hele året enn for de som ikke mottar ytelser, også dersom studiestøtte inkluderes. Det gir en uheldig insentivvirkning som kan bidra til at flere mottar ytelser, og det gir et for positivt bilde av de langsiktige økonomiske konsekvensene av å stå utenfor arbeidslivet.

Det foreslås at minstenivået for arbeidsavklaringspenger reduseres for de unge, for å styrke arbeidsinsentivene og bidra til at færre kommer inn på ordningene. Minstenivåene bør differensieres innenfor aldersgruppen under 25 år, og det bør vurderes å skille mellom hjemme- og borteboende for de eldste i denne aldersgruppen. Innsparingene ved reduserte ytelser bør først og fremst brukes for å bedre oppfølging og tiltak for unge, med sikte på å redusere antall unge trygdemottakere.

Det bør gjennomføres tiltak som begrenser tilgangen til de helserelaterte ytelsene for unge mennesker som ikke har vært i arbeid, og hvor utfordringene i større grad kan være av kompetansemessig enn av helsemessig art. Målet er å forhindre mulig medikalisering, og de uheldige langsiktige effektene dette kan ha for unge mennesker. Kvalifiseringsprogrammet eller andre egnede arbeidsrettede tiltak bør i større grad benyttes for denne gruppen.

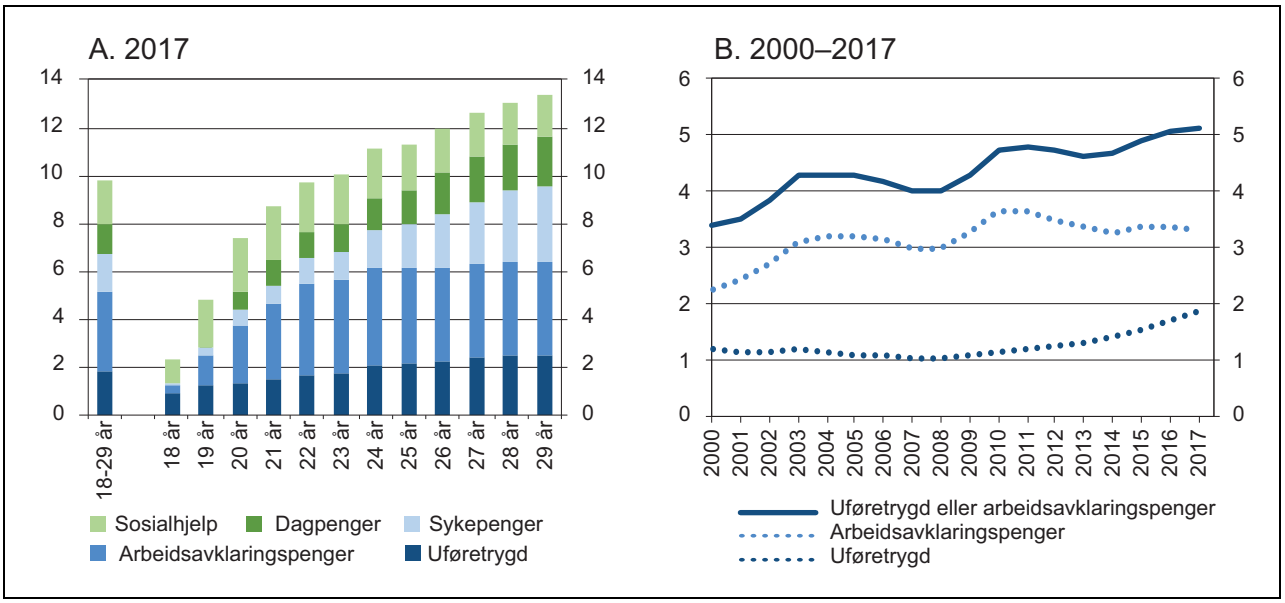
Dette kapitlet drøfter mulige endringer i utformingen av inntektssikringsordningene som kan bidra til å redusere tilstrømmingen av unge til helserelaterte ytelser.

I mandatet er ekspertgruppen bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid. Vi er også bedt om å vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting.

Avsnitt 6.1 gir en beskrivelse av utviklingen i bruk av helserelaterte ytelser i de yngste aldersgruppene. Avsnitt 6.2 viser at det foreligger indikasjoner på at utformingen av inntektssikringsordningene kan bidra til medikalisering. Vi drøfter tiltak for å møte denne utfordringen, med hovedfokus på personer under 30 år. Avsnitt 6.3–6.6 tar for seg mulige tilpasninger i utformingen av de helserelaterte ytelsene som kan bidra til at færre unge mottar disse ytelsene. Avsnitt 6.3 omhandler nivået på ytelsene. Avsnitt 6.4 drøfter inngangen til arbeidsavklaringspenger, mens avsnitt 6.5 tar opp muligheten for å innføre revurdering av uføretrygd. Avsnitt 6.6 drøfter økt bruk av kvalifiseringsprogrammet.

6.1 Utviklingen blant unge ytelsesmottakere

Ved utgangen av 2017 mottok i underkant av 100 000 unge i alderen 18–29 år en livsoppholdsytelse fra NAV. For mer enn 60 prosent var dette en helserelatert ytelse, se figur 6.1 A. For befolkningen som helhet har andelen som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, økt med i underkant av 10 prosent siden 2000. For unge under 30 år har denne andelen økt med 50 prosent fra 3,4 til 5,1 prosent, se figur 6.1 B. Andelen på arbeidsavklaringspenger økte fra 2,2 til 3,4 prosent, og stod dermed for størstedelen av den samlede økningen.



Figur 6.1 Andel av befolkningen i alderen 18–29 år som mottar ulike inntektssikringsordninger. Prosent

Arbeidsavklaringspenger inkluderer forløperne til ordningen (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Det er mulig å motta flere ytelser samtidig. Tallene er justert for slike dobbelttellinger. Tallene gjelder ved utgangen av året.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I perioden fra 2000 til 2010 var det en liten nedgang i andelen som var uføre, men samtidig en betydelig økning i andelen mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, dvs. forløperne til arbeidsavklaringspenger. En årsak til dette var bruken av tidsbegrenset uførestønad fra 2004 til 2010, da unge over 20 år i de fleste tilfeller fikk tidsbegrenset uførestønad når de søkte om uføretrygd.

Fra 2010 til 2017 har andelen uføre økt, mens andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger har avtatt. Særlig har det vært en økning i overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd i perioden fra 2014, og spesielt for unge under 30 år.

Det har vært en betydelig økning i uføretrygding av 18-åringer (Bragstad 2018). Økningen i antall 18-åringer som blir uføretrygdet, har ført til at personer som ble uføretrygdet som 18-åringer utgjorde 44 prosent av alle uføre under 30 år i 2016, en økning fra 33 prosent i 2000. Brage og Thune (2015) viser til at flere barn med alvorlige helseproblemer vokser opp og når voksen alder, blant annet som følge av medisinske framskritt.

De fleste av 29-åringene som er uføretrygdet eller mottar arbeidsavklaringspenger, har likevel kommet på en helserelatert ytelse etter at de ble 20. I 2017 mottok 6,3 prosent av 29-åringene uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Det var en økning med om lag 20 prosent, fra 5,2 prosent i 2000, og over halvparten av dette var økt bruk av arbeidsavklaringspenger. Økningen i andelen som ble uføretrygdet som 18-åringer, utgjør bare en mindre del av økningen i andelen 29-åringer som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger.

6.2 Inntektssikringsordningene kan bidra til medikalisering

Den økende bruken av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd som inntektssikring for unge mennesker kan i noen grad være et utrykk for at det skjer en medikalisering. Medikalisering vil si at hendelser eller tilstander som i utgangspunktet ikke har en helsebegrunnelse omgjøres til medisinske problemer. Det gjelder særlig unge med svak tilknytning til arbeidslivet.

Medikalisering kan innebære at arbeidsledighet blir gjort til et helseproblem, der den enkelte og omgivelsene får en forståelse av at problemer på flere livsområder har medisinske årsaksforhold som kan behandles av helsevesenet. En diagnose og en langvarig helseytelse kan påvirke brukerens selvforståelse og omgivelsenes oppfatning av personen; «problemer på arbeidsmarkedet kan da lett oversettes til å bli helseproblemer hos den enkelte» (Grødem m.fl. 2014).

Det er flere årsaker til økningen i antall unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføre-

trygd. En av årsakene er som nevnt at det har vært en økning i andelen som blir uføretrygdede som 18-åringer, blant annet fordi flere barn med alvorlige helseproblemer når voksen alder. Blant de som har fått innvilget uføretrygd før fylte 20 år, er psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik de viktigste medisinske årsakene. Disse diagnosene utgjorde 57 prosent i 2015. Som det framgår av forrige avsnitt forklarer imidlertid dette bare en mindre del av økningen i andelen av 29-åringene som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Ut over dette er det ikke grunn til å anta at økningen skyldes at helsetilstanden i befolkningen generelt har blitt dårligere de seneste tiårene. Det er derimot indikasjoner på det motsatte, for eksempel økt levealder. Mange sykdommer kan også behandles mer effektivt og med bedre resultat.

Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger i aldersgruppen 18–29 år hadde 70 prosent en psykisk lidelse i 2018. For uføre er siste diagnoseoversikt fra 2015. Da hadde 63 prosent av de uføre i aldersgruppen 18–29 år en psykisk lidelse. Andelene er høyere enn i eldre aldersgrupper, og andelene har økt i likhet med andelene for hele befolkningen.

I Sintefs evaluering av arbeidsavklaringspenger fra 2015 (Mandal m.fl. 2015) pekes det på at innføringen av arbeidsavklaringspenger medførte at nye grupper oppfyller vilkårene sammenlignet med de tre forutgående ordningene (dvs. attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Blant annet gjelder dette unge mennesker uten opptjent inntektsgrunnlag, og uten forutgående sykepengerettigheter, som kan komme inn på ordningen uten karenstid. Andre analyser underbygger at dette har funnet sted (for eksempel Kann og Kristoffersen 2015 og Kann m.fl. 2016a). Sintef peker på at unge som mottar arbeidsavklaringspenger ofte har en diffus eller sammensatt problematikk som er vanskelig å diagnostisere, og at de unge i mange tilfeller får en psykisk diagnose. Sintef mener det ofte handler om psykiske symptomer, mestringsproblemer, sosiale problemer og dårlig selvtillit. Langeland m.fl. (2016) peker på at statistikkgrupperingen lettere psykiske lidelser ofte er rent symptombaserte diagnoser, og at det er en gråsone for hva som kan anses som nedsatt arbeidsevne med «sykdom, skade eller lyte» som vesentlig medvirkende årsak, og hva som er nedsatt arbeidsevne av andre, ikke-medisinske grunner.

Folkehelseinstituttet (2016) finner at det har vært en vekst i psykiske plager blant unge. Ifølge Folkehelseinstituttet er det uklart om utviklingen speiler at ungdom er blitt sykere generelt, eller om det også skyldes en økt tendens til å diagnostisere mer generelle mestringsproblemer knyttet til forhold som frafall fra skole, sosial mistilpasning og rus.

Det er isolert sett bra at helseplager diagnostiseres, og at riktig medisinsk behandling dermed kan gis. Problemet er at det i mange tilfeller kan føre til fokus på helsemessige begrensninger framfor muligheter med tanke på arbeid. En stor del av de som i dag mottar midlertidige ytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger, har lidelser som best kan behandles kombinert med arbeid. Arbeid kan i mange tilfeller være helsefremmende.

Selv om inngangskriteriet til arbeidsavklaringspenger nylig ble presisert til å gjelde personer der helseproblemer er en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, er det grunn til å tro at dagens ordning også rommer mange unge som primært har andre utfordringer.

Det er flere faktorer som bidrar til medikalisering, der unge med svak tilknytning til arbeidslivet kommer inn på en helserelatert ytelse, først og fremst arbeidsavklaringspenger. En årsak er at mangel på arbeid i seg selv kan være sykeliggjørende, slik at noe som kan begynne som en ledighetssituasjon, utvikler seg til et helseproblem. En annen årsak er at arbeidsavklaringspenger gjerne gir høyere inntekt enn andre mulige ytelser for unge, eller at det kan være det eneste alternativet utenom økonomisk sosialhjelp.

Medikalisering knyttet til mottak av inntektssikring

Det er mange ulike medisinske problemer som er forenlige med å være i arbeid. Ettersom det er et krav om sykmelding eller legeerklæring for å få en helserelatert ytelse, har mottakerne av disse ytelsene per definisjon et dokumentert helseproblem. Helseproblemer utelukker imidlertid ikke muligheten til helt eller delvis å være i arbeid. Legeerklæringen skal derfor også inneholde en medisinsk vurdering av arbeids- og funksjonsevnen. Denne vurderingen inngår som en del av arbeidsevnevurderingen, som er obligatorisk for å få innvilget arbeidsavklaringspenger.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 økte andelen nye mottakere som ikke kom fra sykepenger betydelig, og den har økt ytterligere de påfølgende årene. Andelen var om lag 30 prosent ved utgangen av 2009 og 43 prosent ved utgangen av 2018. Blant unge under 30 år var det 78 prosent som ikke kom fra sykepenger ved

utgangen av 2018, en økning fra 67 prosent i 2011. Se også omtale under avsnitt 6.4.

I de tilfeller der 100 prosent uføretrygd innvilges for en 18-åring, er det sjelden at arbeidsevnen bedres slik at den uføretrygdede etter hvert kan forsørge seg selv ved eget arbeid i et ordinært arbeidsliv. Også blant unge som kommer over på uføretrygd etter først å ha mottatt arbeidsavklaringspenger, er det erfaringsmessig få som kommer tilbake til arbeid. Økt andel uføre i yngre aldersgrupper vil derfor over tid forplante seg oppover i aldersfordelingen, og isolert sett trekke i retning av en høyere andel uføre i befolkningen.

Fevang m.fl. (2016) finner at det har skjedd en utvikling i retning av at personer som tidligere ville fått dagpenger eller økonomisk sosialhjelp, i større grad får arbeidsavklaringspenger (eller en av forløperne før 2010). Ifølge forfatterne foreligger det en uforklart økning i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på arbeidsavklaringspenger, og en uforklart reduksjon i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på dagpenger, i perioden fra 1993 til 2007. Med forbehold om at det kan ha skjedd en forverring av helsetilstand på individnivå, tolker Fevang m.fl. disse uforklarte endringene som en vridning i ytelsestildeling fra dagpenger og økonomisk sosialhjelp til arbeidsavklaringspenger over perioden. Noe av vridingen fra dagpenger til arbeidsavklaringspenger kan ha vært drevet av endrede konjunkturforhold. Når det kontrolleres for dette, finner de fortsatt en vridning mellom ytelsene, men noe svakere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017) har også påpekt at arbeidsavklaringspenger i noen grad erstatter sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet som fattigdomsreduserende tiltak og økonomisk sikkerhetsnett.

Utformingen av inntektssikringsordningene kan bidra til medikalisering

Utformingen av inntektssikringsordningene kan i flere sammenhenger trekke i retning av medikalisering.

Mistrivsel, samarbeidsproblemer og konflikter på arbeidsplassen kan være belastende, og kan over tid utvikle seg til et helseproblem. Det kan i slike situasjoner være nærliggende å benytte muligheten til sykmelding, selv om helsetilstanden i seg selv ikke nødvendigvis er uforenlig med å være i arbeid. I mange tilfeller vil dette på kort sikt være kostnadsfritt for den enkelte. Et lengre sykefravær kan imidlertid ha negative virkninger for deltakelsen i arbeidslivet, som arbeidstakeren for sent tar innover seg. Tilsvarende kan utformingen av sykepengeordningen bidra til at arbeidsgivere legger for liten vekt på forebyggende arbeidsmiljøtiltak. Sykepengeordningen drøftes nærmere i kapittel 7.

For unge som ikke finner jobb, vil arbeidsavklaringspenger gjerne være det økonomisk gunstigste alternativet. Det gir noe høyere og mer varig inntekt enn dagpenger. For personer uten rett til dagpenger, vil det i mange tilfeller være det eneste alternativet utenom økonomisk sosialhjelp. For saksbehandleren i NAV kan mangelen på like gode alternative ytelser gjøre det vanskelig å ikke innvilge en helserelatert ytelse. For kommunen gir det besparelser dersom marginale grupper mottar arbeidsavklaringspenger finansiert av staten framfor en kommunal ytelse.

Enkelte typer tiltak er mer tilgjengelig for personer med nedsatt arbeidsevne, herunder mottakere av arbeidsavklaringspenger, enn for ordinære arbeidssøkere. Utdanning som tiltak er for eksempel lettere å få for de med nedsatt arbeidsevne, se kapittel 10. Det kan også bidra til at for mange søker seg mot en helserelatert ytelse.

Arbeidsevnevurderingene i NAV har en sentral plass i beslutningsgrunnlaget for vedtak om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Disse vurderingene er mer helhetlige og relasjonelle enn legeerklæringene, i den forstand at brukerens arbeidsevne blir vurdert mot mulighetene i arbeidsmarkedet. I en slik prosess kan det blant annet avdekkes om personen primært har et helse- eller et kompetanseproblem. I mange tilfeller er det likevel vanskelig å skille mellom slike årsaksforhold, særlig for personer som mangler arbeidserfaring eller har vært lenge ute av arbeidslivet. Mye tyder på at arbeidsevnevurderingene i praksis har fått et for stort fokus på helsemessige begrensninger, og at de er for lite arbeidsrettet. Kapittel 11 omtaler arbeidsevnevurderingene nærmere.

Uheldige konsekvenser av medikalisering for tilknytning til arbeidslivet

Studier tyder på at å motta en helserelatert ytelse kan svekke mulighetene for senere tilknytning til arbeidslivet, sammenlignet med å motta en annen ytelse: «Å sette en diagnose kan gi en form for innlåsing i trygdesystemet på noe som i realiteten er et inntekts- eller arbeidsledighetsproblem» (Kann m.fl. 2016a).

Schreiner (2016) undersøker effekten på tilknytningen til arbeidsmarkedet av at unge personer får arbeidsavklaringspenger i stedet for dag-

penger eller økonomisk sosialhjelp. Studien utnytter at tilbøyeligheten til å tildele arbeidsavklaringspenger (og de tidligere ytelsene) har økt over tid, og at denne utviklingen har vært sterkere i noen kommuner enn i andre. Resultatene antyder at inntektssikringssystemet gjennom de siste to tiårene har bidratt til en medikalisering av unge personer til arbeidsavklaringspenger. Ifølge studien har dette bidratt til en reduksjon i senere deltakelse i arbeidsmarkedet, og økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet. Det samsvarer med evalueringer fra Danmark som tyder på at å få innvilget en helserelatert ytelse istedenfor andre ytelser reduserer den senere tilknytningen til arbeidslivet og utdanningssystemet (Philip m.fl. 2016).

Problemstillinger knyttet til inntektssikring for unge under 30 år

Unge under 30 år har potensielt et langt arbeidsliv foran seg. Tapet er derfor stort både for den enkelte og for samfunnet, dersom personer allerede fra ung alder blir stående varig utenfor arbeidslivet.

Regelverket for ulike inntektssikringsordninger er i hovedsak det samme for alle voksne mellom 18 og 67 år, uavhengig av alder. Det er noen unntak der unge kan få lavere minsteytelser, eller at størrelsen på minsteytelsen er høyere for de som blir syke i ung alder. Hovedbildet er likevel at regelverket er det samme uavhengig av alder. De fleste unge har lav eller ingen arbeidsinntekt. På grunn av minsteytelser i trygdeordningene, kan ytelsene bli høye sammenlignet med tidligere inntekt.

Figur 6.2 viser at i aldersgruppen 18–24 år er inntektsnivået betydelig høyere for personer som mottar trygd hele året enn for de som ikke mottar trygd. Medianinntekten for trygdemottakere i denne aldersgruppen er rundt 30 prosent høyere enn medianinntekten for de uten trygd. Dette gjelder selv om vi her bruker et utvidet inntektsbegrep som inkluderer studielån i tillegg til trygdeytelser, sosialhjelp og andre inntekter, for i størst mulig grad inkludere alle midler som er til disposisjon.

Det høye inntektsnivået for unge helårsmottakere av trygd sammenlignet med unge som ikke mottar trygd, står i kontrast til situasjonen i de øvrige aldersgruppene, der medianinntekten for trygdemottakere typisk ligger 30–40 prosent under medianinntekten for personer uten trygd i samme aldersgruppe.

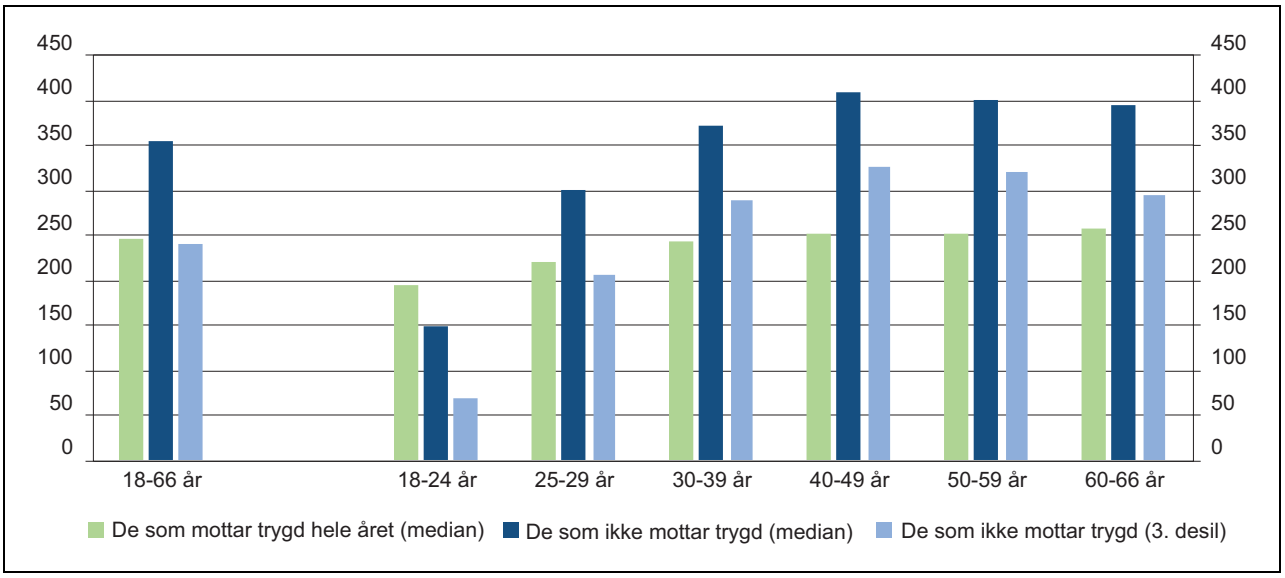
Figuren viser også inntekt i 3. desil for personer som ikke mottar trygd. 3. desil er gjennomsnittsinntekten av de 20 til 30 prosent laveste inntektene. Inntekt i 3. desil er et egnet referansepunkt for trygdeytelsene, fordi dette inntektsnivået tilsvarer medianinntekten for helårsmottakere av trygd, dersom vi ser på hele befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Figur 6.2 viser at det er store forskjeller mellom ulike aldersgrupper. For aldersgruppene over 30 år ligger medianinntekten for helårsmottakere av trygd typisk 10–20 prosent lavere enn inntekten for ikke-mottakere av trygd i 3. desil. For aldersgruppen 18–24 år ligger derimot medianinntekten for trygdemottakere nærmere tre ganger så høyt som inntekten for ikke-mottakere av trygd i 3. desil i samme aldergruppe.

I figur 6.3 er tallene brutt ned på ettårig alder. Det framgår at for unge under 22 år har helårs trygdemottakere i gjennomsnitt høyere inntekt enn de som ikke mottar trygd. For alle ettårsgruppene under 28 år er medianinntekten for trygdemottakere høyere enn inntekten i 3. desil for ikke-mottakere av trygd.

En sentral årsak til at unge trygdemottakere har høye inntekter sammenlignet med andre i samme aldersgruppe, er nivået på minsteytelsen i inntektssikringsordningene. For unge under 30, og særlig under 25 år, er minsteytelsen høy sammenlignet med medianinntekten. En person på 21 år som mottar uføretrygd på minstenivå, vil dermed ha langt høyere inntekt enn medianinntekten for 21-åringer. For voksne over 30 år er trygdeytelsene lave i forhold til medianinntekten.

Det er flere grunner til at trygdeytelsene for unge bør ses i sammenheng med inntektsnivået for andre personer i samme aldersgruppe. En viktig grunn er økonomiske insentiver. Inntektsnivået for andre personer i samme aldersgruppe gir et bilde av hva en trygdemottaker kan regne med å disponere dersom han eller hun ikke mottar trygd. Figur 6.2–6.3 tyder dermed på at unge trygdemottakere gjennomgående vil komme betydelig bedre ut økonomisk på kort sikt ved å være trygdet enn dersom de ikke mottok trygd. Det gir en uheldig insentivvirkning som trolig bidrar til at flere blir trygdet. Samtidig er det på lang sikt betydelige gevinster ved å være i arbeid framfor å motta trygd, se avsnitt 5.5.

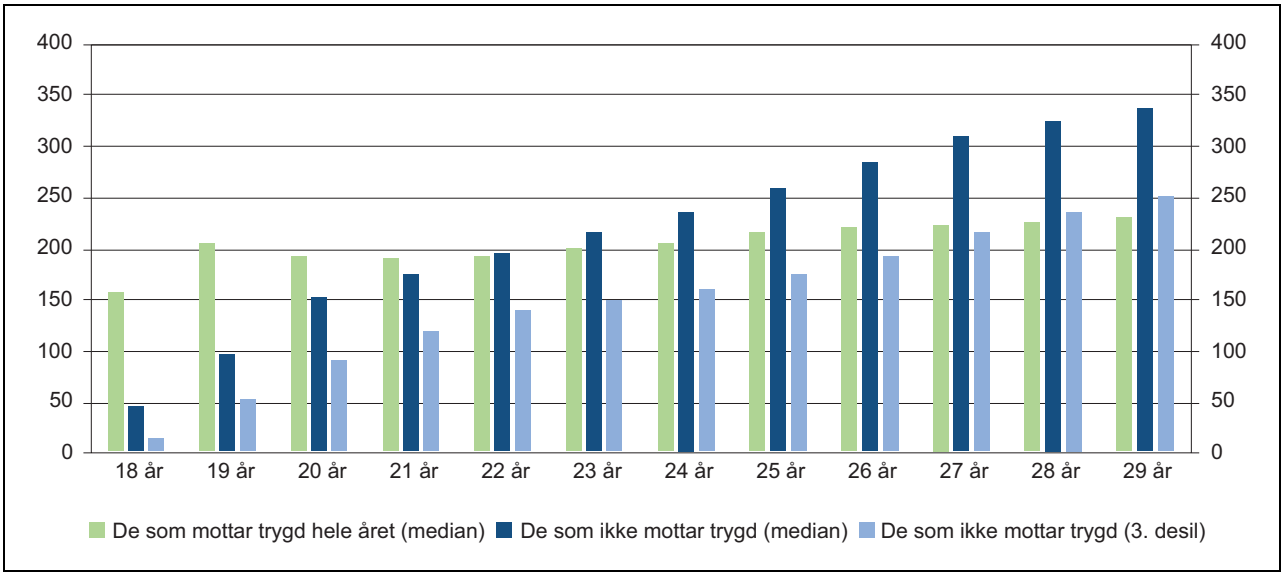
En annen viktig grunn til å sammenligne trygdeytelsene med inntektsnivået for andre i samme aldersgruppe er at fattigdom i et rikt land som Norge i stor grad er et relativt begrep. I en slik sammenheng er det rimelig å sammenligne inntektsnivået med andre i samme aldersgruppe, både fordi dette ofte vil være den sosiale omgangskretsen, og fordi personer på samme alder er et naturlig referansepunkt. For unge kan



Figur 6.2 Inntekt for personer som mottar trygd gjennom hele året vs. de som ikke mottar trygd, etter alder. 18–66 år. Inntekt i tusen kroner. 2016

Personer som mottar trygd hele året omfatter de som mottar minst en av ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, kvalifiseringsstønad eller introduksjonsstønad i alle månedene i året. Inntekt er her definert som personlig inntekt etter skatt, tillagt utbetalt studielån. Personlig inntekt etter skatt omfatter yrkesinntekter, kapitalinntekter, skattepliktige overføringer (trygd mv.) og skattefrie overføringer (barnetrygd, økonomisk sosialhjelp mv.), der utliknet skatt og negative overføringer er trukket fra. Alder er ved utgangen av året. Statistikken gjelder for hele inntektsåret 2016. 3. desil er gjennomsnittsinntekten av de 20 til 30 prosent laveste inntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.3 Inntekt for personer som mottar trygd gjennom hele året vs. de som ikke mottar trygd, etter alder. 18–29 år. Inntekt i tusen kroner. 2016

Se merknad til figur 6.2. Siden man først kan motta trygdeytelsene fra fylte 18 år, innebærer det at 18-åringene i gjennomsnitt kan ha mottatt trygd i om lag et halvt år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

en sammenligning av inntekt mellom trygdemottakere og andre gi inntrykk av at trygdeytelsene er sjenerøse og gunstige sett i forhold til alternativet. Selv om de fleste nok vet at realitetene for noe eldre aldersgrupper er en annen, som vist i figur 6.2, kan en slik sammenligning likevel bidra til at flere mottar trygd.

Disse argumentene taler for at minstenivået i inntektssikringsordningene bør reduseres for unge mottakere, slik at man i større grad unngår at unge personer får høyere inntekt gjennom trygd enn de ville fått dersom de ikke hadde de helseproblemene som gir rett til trygd. Innsparingene ved reduserte trygdeytelser bør først og fremst brukes for å bedre oppfølging og tiltak for unge som står i fare for å bli trygdet, med sikte på å redusere antall unge trygdemottakere.

I Danmark mottar sosialhjelpsmottakere under 30 år uten fagbrev eller høyere utdanning en lavere sats enn andre sosialhjelpsmottakere, se kapittel 5. Satsen tilsvarer ordinær utdanningsstøtte, og formålet er å stimulere unge til å studere og tilegne seg en kompetanse som vil gjøre dem mer attraktive i arbeidsmarkedet.

Figur 6.4 viser studiestøtte og minsteytelser i ulike inntektssikringsordninger for en enslig person uten barn, og figuren bekrefter bildet om at trygdeordningene gir høye ytelser sammenlignet med studiestøtten.

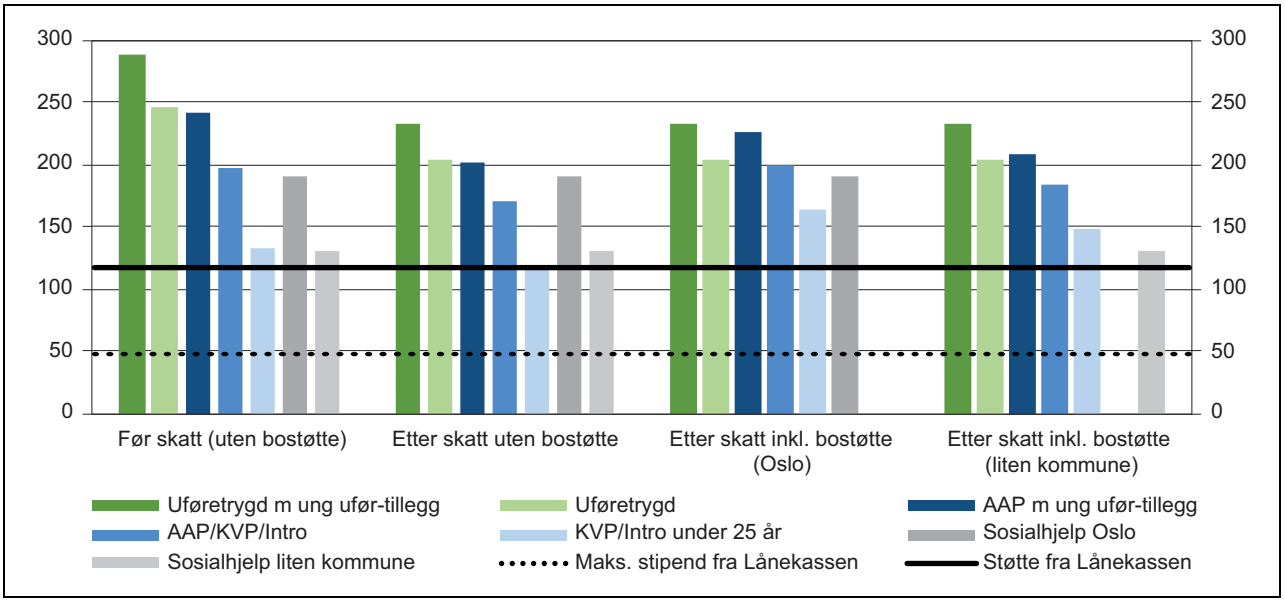
Studiestøtten fra Lånekassen er relativt lav sammenlignet med de ulike minsteytelsene. Likevel viser statistikk fra Statistisk sentralbyrå at studenter og trygdemottakere for alle aldersgrupper under 30 år har om lag like høye inntekter, inkludert studiestøtte.[1] Dette skyldes at studenter ofte jobber ved siden av studiene. En betydelig del av det som angis som inntekt for studentene i denne sammenheng, er imidlertid studielån som skal tilbakebetales.

De medisinske inngangsvilkårene

De medisinske inngangskravene i de helserelaterte ytelsene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) kan ha motstridende effekter for sysselsettingen. Medisinske inngangsvilkår begrenser adgangen til disse ordningene, og det kan bidra til flere av de som har mulighet, orienterer seg mot arbeid framfor mottak av ytelser. På den annen side er det også en problemstilling at ytelsene som kan være lettest tilgjengelig for en del unge uten arbeidserfaring, og som har de høyeste utbetalingene og lengst varighet, også har helsemessige inngangsvilkår. Det kan bidra til sykeliggjøring og fokus på begrensninger framfor muligheter.

Problemer knyttet til sykeliggjøring og fokus på helsemessige begrensninger kunne reduseres

[1] Det er sett på studenter som studerer hele året sammenlignet med de som mottar trygd hele året.



Figur 6.4 Studiestøtte og minsteytelser i ulike inntektssikringsordninger for en enslig person uten barn. Tusen kroner

Basert på regelverk og satser for 2019. For stolpene som viser sosialhjelp, er veiledende sosialhjelpssatser for Oslo kommune og Rollag kommune i Numedal (liten kommune) lagt til grunn. Sosialhjelpssatser inkluderer ikke støtte til utgifter til bolig og strøm. Et konservativt anslag for disse utgiftene er lagt til sosialhjelpssatsene (750 kr i månedlige strømutgifter. Månedlige utgifter til bolig som er lagt til grunn er 8 000 kroner i Oslo og 4 000 kroner i Rollag). I beregningene med bostøtte er boutgiftene satt så høyt at de tilsvarer maksimalt godkjente boutgifter. Utbetalt bostøtte er avhengig av hvor i landet du bor siden boutgiftene varierer med bosted. Kategorien «Etter skatt inkl. bostøtte (Oslo)» betyr at mottaker bor i Oslo. Kategorien «Etter skatt inkl. bostøtte (liten kommune)» betyr at bostøtte er beregnet som om mottaker bor i en liten eller mellomstor kommune. «AAP» er arbeidsavklaringspenger, «KVP» er kvalifiseringsstønad og «Intro» er introduksjonsstønad.

ved å gjøre andre ordninger, som ikke krever en medisinsk diagnose, mer sjenerøse eller lettere tilgjengelige. Faren er imidlertid at selv om slike mer sjenerøse ordninger isolert sett løser noen utfordringer knyttet til medikalisering, kan det skape nye utfordringer. Spesielt er det en fare for at flere unge samlet sett vil motta en ytelse fra NAV. Unge utenfor arbeid eller utdanning er en sammensatt gruppe, som spenner fra arbeidsledige som står relativt nær arbeidsmarkedet, men som mangler annen inntektssikring mens de søker jobb, til personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne. Dersom det gis mer sjenerøse ytelser i ordninger med mindre strenge inngangsvilkår, kan det medføre at unge som i dag kommer relativt raskt i arbeid, i stedet blir værende lenger på ulike ordninger i NAV.

Etter ekspertgruppens vurdering er det betydelig risiko knyttet til å åpne opp for bedre inntektssikring med ingen eller lave krav til aktiv deltakelse for grupper som ikke fyller inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger. Det er fortsatt hensiktsmessig med egne ordninger med medisinske inngangskrav.

Behov for endringer i arbeidsavklaringspenger og uføretrygd for unge

Mange som får innvilget arbeidsavklaringspenger i ung alder, sliter med lettere psykiske lidelser, diffuse plager og andre sammensatte problemer. For denne gruppen bør både oppfølgingen og krav til aktivitet være arbeidsrettet. Selv om oppfølgingen av brukere i utgangspunktet skal være uavhengig av ytelsen, er det i praksis stor forskjell på oppfølgingen og aktivitetskravene i de ulike ytelsene. At arbeidsavklaringspenger er rettet mot personer med helseproblemer påvirker trolig oppfølgingsregimet og aktivitetskravene i ordningen. Ekspertgruppen mener at de kommunale ytelsene økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, i tillegg til tiltakspenger, med tilhørende aktivitet er mer egnet for en stor gruppe unge som i dag mottar arbeidsavklaringspenger.

Etter ekspertgruppens mening er det for mange unge som kommer inn på arbeidsavklaringspenger, og det svekker denne gruppens muligheter i arbeidsmarkedet. Vi foreslår derfor endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger som vil gjøre denne ordningen mindre attraktiv for unge mennesker, se avsnitt 6.3 og 6.4. Det er grunn til å forvente at disse endringene vil bidra til å begrense antallet unge mottakere. Dette vil trolig motsvares av at noen flere vil kunne motta tiltakspenger, kvalifiseringsstønad eller økonomisk sosialhjelp. Sterkere økonomiske insentiver vil også kunne bidra til at flere kommer raskere i ordinær utdanning eller arbeid.

At noen flere unge ledes i retning av kvalifiseringsprogrammet eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak med tiltakspenger framfor arbeidsavklaringspenger, vil være en ønsket utvikling. Det fordrer økte ressurser til oppfølging og tiltak, se kapittel 10. Flere unge kan da få en inntektssikring mens de får ulike former for bistand fra NAV, uten å gå veien om en medisinsk diagnose.

Hovedstrategien for at færre unge skal komme inn i en helserelatert ytelse og bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet er å kombinere innstrammingene i arbeidsavklaringspengeordningen som foreslås i avsnitt 6.3–6.5 nedenfor med økte ressurser til tiltak og oppfølging for målgruppen. Bedre økonomiske insentiver og bedre oppfølging vil føre til at flere unge kan komme raskere i arbeid eller utdanning.

6.3 Minsteytelsene i arbeidsavklaringspenger

Mange unge sliter med å lykkes i arbeidsmarkedet. Konkurransen om jobbene kan være stor, og for unge med lav kompetanse eller helseproblemer vil det være vanskelig å nå fram. For unge personer med helseproblemer vil arbeidsavklaringspenger kunne framstå som et attraktivt alternativ. Det vil ofte innebære få krav, og gir en minsteytelse som er god i forhold til alternative inntektsmuligheter. For de yngste aldersgruppene vil arbeidsavklaringspenger gi klart høyere inntekt enn de fleste andre i samme aldersgruppe får.

Som drøftet over kan mottak av arbeidsavklaringspenger redusere sannsynligheten for at en person kommer i arbeid. Det er derfor viktig å gjøre bruken av arbeidsavklaringspenger mindre attraktiv for unge personer, slik at færre blir ledet inn i en ordning som i mange tilfeller svekker deres muligheter i arbeidsmarkedet. Det vil også kunne føre til at flere kommer inn på kvalifiseringsprogrammet, og det vil være en ønsket utvikling, se avsnitt 6.6.

Etter ekspertgruppens vurdering bør det ved fastsettelse av minsteytelsen legges vekt på hvilken inntekt andre i samme aldersgrupper har. Kvalifiseringsstønaden og introduksjonsstønaden er allerede lavere for personer under 25 år. Som det framgår av avsnitt 5.6 har også Sverige og Danmark lavere ytelser for unge i flere av sine inntektssikringsordninger. I Danmark vil i tillegg unge hjemmeboende i flere ordninger ha betyde-

lig lavere ytelse enn unge borteboende. I Sverige blir svært lave minsteytelser i de helserelaterte ytelsene supplert med bostøtte for uføre med dokumenterte boutgifter.

En del grupper, særlig ungdom uten tidligere tilknytning til arbeidslivet, har fått lettere tilgang til arbeidsavklaringspenger enn til de gamle ordningene. Betydningen av dette forsterkes av de klare økonomiske insentivene til å komme på arbeidsavklaringspenger for de som ikke har eller kommer i jobb. Spesielt for de som ikke har utgifter til husleie, for eksempel fordi de bor hjemme hos foreldre, kan en minsteytelse på 2 G (194 000 kroner) være gunstig økonomisk sett.

I dag mottar 76 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som er under 30 år, minsteytelsen på 2 G. I tillegg har 9 prosent minsteytelsen med ung ufør-tillegget (se omtale nedenfor). Til sammen mottar altså 85 prosent av de under 30 år en minsteytelse. Til sammenligning er det 27 prosent av de over 30 år som mottar en minsteytelse.

Aldersdifferensiert minsteytelse

En reduksjon i minsteytelsen på arbeidsavklaringspenger for personer under en bestemt alder til 2/3 av 2 G, tilsvarende nivået for kvalifiseringsstønaden og introduksjonsstønaden for de under 25 år, vil gi en ytelse på nær 130 000 kroner. Dette er 65 000 kroner mindre enn i dag, og gir en ytelse etter skatt og uten bostøtte som er på nivå med summen av lån og stipend fra Lånekassen (se figur 6.4).

En reduksjon i minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger vil innebære en harmonisering med introduksjonsstønaden og kvalifiseringsstønaden. Det kan bidra til at flere kommer inn i kvalifiseringsprogrammet framfor å motta arbeidsavklaringspenger, i tilfeller der det ikke primært er helseproblemer som er årsaken til mangelen på arbeid. Dette vil som nevnt være en ønsket utvikling.

Lavere minsteytelse vil kunne føre til mer bruk av andre ordninger, særlig for mottakere som ikke bor hjemme sammen med sine foreldre, og som dermed gjerne har høyere utgifter. Drøyt halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger under 25 år, 56 prosent, har en annen adresse enn mor og far. Unge mottakere som ikke bor hjemme, vil kunne få rett på mer statlig bostøtte fra Husbanken. For en enslig mottaker uten barn som ikke bor hjemme, ville den statlige støtten fra Husbanken økt med 16 000 kroner dersom minsteytelsen ble redusert fra 2 G til 2/3 av 2 G, se søylene for «KVP/Intro 2/3 G» i figur 6.4.

Lavere minsteytelse vil også kunne føre til at flere får behov for supplerende sosialhjelp. Sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse, hvor arbeidsinntekt avkortes krone for krone. Insentivene til å øke deltakelsen i inntektsgivende arbeid er dermed i utgangspunktet svake. En god praktisering av plikten til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år kan imidlertid begrense dette problemet.

I dag mottar 14 prosent av mottakere av arbeidsavklaringspenger under 25 år også økonomisk sosialhjelp. Dette er trolig personer som ikke bor hjemme hos sine foreldre, siden hjemmeboende normalt ikke vil ha krav på sosialhjelp i tillegg til minsteytelsen på 2 G.

Borteboende har høyere utgifter enn de som bor hjemme med sine foreldre, og det taler for å gi høyere ytelser for borteboende. Høyere ytelser for borteboende enn hjemmeboende vil gi et økonomisk insentiv til å flytte hjemmefra. Det kan være en fordel i tilfeller der det er utfordringer i hjemmesituasjonen som bidrar til å svekke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Det å flytte hjemmefra kan også bidra til en personlig utvikling og modning, og en sterkere forståelse av viktigheten av å skaffe seg egen inntekt gjennom arbeid.

Et motargument er at en ytelse på for eksempel 2 G vil være høy sammenlignet med inntektene til jevnaldrende som ikke mottar inntektssikringsytelser, og som ikke får noen ekstra inntekt dersom de flytter hjemmefra. Det er ikke opplagt at merkostnadene ved å flytte hjemmefra bør kompenseres gjennom inntektssikringsordningene. En ytelse på 2 G vil også kunne være problematisk i forhold til borteboende studenter, som må ha betydelige arbeidsinntekter ved siden av et fulltidsstudium for å komme opp på et tilsvarende inntektsnivå.

For unge som bor hjemme med sine foreldre, vil en reduksjon i minsteytelsen til 2/3 av 2 G, som gir i underkant av 11 000 kroner i måneden, neppe medføre vesentlig økning i antall mottakere som får økonomisk sosialhjelp i tillegg til arbeidsavklaringspenger. Veiledende statlige retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp for enslige er 6 150 kroner per måned, og dette skal dekke utgifter til helt grunnleggende behov.

For borteboende kan en lavere minsteytelse føre til økt behov for sosialhjelp. For kvalifiseringsstønaden gjelder en lavere sats på 2/3 av 2 G for alle under 25 år, og i 2017 var det 23 prosent av deltakerne på kvalifiseringsprogrammet under 25

år som mottok økonomisk sosialhjelp i tillegg til kvalifiseringsstønaden.

En ulempe med et system som skiller mellom hjemme- og borteboende, er at ordningen blir mer komplisert. Det vil også være nødvendig å kontrollere om mottakeren er hjemmeboende eller ikke, på lignende måte som det er for studiestøtte i dag.

Lavere minsteytelser for unge kan eventuelt utformes som en trappetrinnsmodell. I Sverige brukes en trappetrinnsmodell for mottakere av midlertidig og varig uføretrygd mellom 18–30 år, der minsteytelsen for de som er 18 år, er 12 prosent lavere enn for de som er minst 30 år. En trappetrinnsmodell vil gi et mer detaljert regelverk, med flere satser. Men forskjeller i ytelser som avhenger av alder vil være oversiktlig og bør være enkelt å forholde seg til. Samtidig gir det mulighet til å oppnå et bedre samsvar mellom trygdeytelser og inntektsnivået for andre i samme aldersgruppe.

Ekspertgruppen foreslår at minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger reduseres for personer under 25 år, med sikte på at trygdemottakere i denne aldersgruppen ikke skal få høyere inntekter enn andre i samme aldersgruppe. Dette vil styrke arbeidsinsentivene og bidra til at færre kommer inn i denne ordningen. En harmonisering med kvalifiseringsstønaden vil kunne bidra til at mottakere med mindre alvorlige helseproblemer i større grad kommer på kvalifiseringsprogrammet, og det vil i så fall være en gunstig effekt.

Minsteytelsen bør differensieres innenfor aldersgruppen 18–24 år, slik at den er lavest for de yngste, i tråd med inntektsnivået for de som ikke er trygdet. For de aller yngste er inntektsnivået for de som ikke mottar trygd, mye lavere enn for de som mottar den nåværende minsteytelsen på 2 G. Det taler for en betydelig reduksjon for denne gruppen.

Borteboende har høyere utgifter enn hjemmeboende, og det taler for å differensiere ytelsen. Men også for borteboende er det uheldig om arbeidsavklaringspenger er økonomisk gunstigere enn andre alternativer. Behovet for å flytte hjemmefra vil i de fleste tilfeller øke med alderen. Det taler for at et skille mellom hjemmeboende og borteboende bare skal gjelde for de eldste i aldersgruppen.

Kvalifiseringsstønaden og introduksjonsstønaden bør være lik minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger. Avhengig av den konkrete utformingen av forslaget om aldersdifferensiering av arbeidsavklaringspenger, kan dette tilsi justeringer av de to andre ytelsene.

En egnet ordning kan være at:

- Unge under 20 år får en minsteytelse på 3/4 G, som på årsbasis om lag tilsvarer statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp til grunnleggende behov (6 150 kroner per måned). Sammenlignet med de som ikke har trygdeinntekter, gir dette en inntekt som er godt over medianinntekten for 18-åringer og under medianinntekten for 19-åringer.
- Unge i alderen 20–22 år gis en minsteytelse på 2/3 av 2 G, dvs. lik dagens kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad for de under 25 år. Det gir en årlig inntekt som ligger nær inntekten i 3. desil for 21-åringer som ikke har trygdeinntekter.
- For personer i alderen 23–24 år får hjemmeboende en minsteytelse på 2/3 av 2 G, og borteboende får minsteytelse etter samme regler som øvrige eldre mottakere, dvs. 2 G.

Endringene skal kun gjelde nye tilfeller. De som får ytelse basert på tidligere inntekt som overstiger minsteytelsen, vil ikke påvirkes av forslaget.

Lavere minsteytelse vil kunne føre til at flere i denne gruppen mottar supplerende økonomisk sosialhjelp og at bostøtteutbetalingene fra Husbanken øker.

Innsparingen ved en redusert minsteytelse for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger bør i første rekke benyttes til økt oppfølging av denne gruppen. Som drøftet i kapittel 10 og 11 vil tettere oppfølging styrke mulighetene til å komme i jobb for personer som står langt unna arbeidsmarkedet.

Ekspertgruppen har vurdert om minsteytelsene bør reduseres også for unge mottakere av uføretrygd. Selv om unge med uføretrygd i hovedsak har betydelige helseproblemer, vil det i noen tilfeller være en gråsone mot arbeidsavklaringspenger. De fleste står likevel langt fra arbeidslivet. Det er derfor en gruppe hvor det trolig er begrenset uutnyttet restarbeidsevne, slik at økonomiske insentiver har liten betydning. For mange i denne gruppen kan uføretrygden samtidig være en viktig støtte til familier i en krevende situasjon.

Vi har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er ønskelig å foreslå reduksjoner i minsteytelsene i uføretrygd.

Endring i ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger

Dersom arbeidsevnen er nedsatt før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller

lyte som er klart dokumentert, har mottakere av arbeidsavklaringspenger fra de er 20 år rett på en høyere minsteytelse (2,44 G eller 236 000 kroner). «Ung ufør-tillegget» er differansen mellom denne minsteytelsen og den generelle minsteytelsen på 2 G, og utgjør 0,44 G (43 000 kroner).

Ved utgangen av 2016 mottok nesten 4 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger ung ufør-tillegget. Av disse var nesten alle under 30 år. I aldersgruppen 20–24 år mottok 12 prosent tillegget, mens andelen i aldersgruppen 25–29 år var 9 prosent.

Ung ufør-tillegget innebærer at mottakere av arbeidsavklaringspenger får høye ytelser i forhold til andre i samme aldersgruppe. En trygd på 236 000 kroner gir en inntekt etter skatt som er langt høyere enn medianinntekten for de som ikke mottar trygd for aldersgruppen 18–24 år på om lag 150 000 kroner, se figur 6.2. Trygden er også god i forhold til aldersgruppen 25–29 år, der gjennomsnittlig inntekt i 3. desil for de som ikke mottar trygd er drøyt 200 000 kroner.

Et viktig argument for å ha ung ufør-tillegget for arbeidsavklaringspenger har vært å unngå et press mot uføreordningen for å få utløst en høyere minsteytelse. I dag får imidlertid mange tidligere mottakere av arbeidsavklaringspenger ung ufør-tillegget først når de på et senere tidspunkt mottar uføretrygd. Rundt halvparten av de som får ung ufør-tillegget for arbeidsavklaringspenger, får denne fordelen først etter at perioden på arbeidsavklaringspenger er over, og får dermed dette etterbetalt. Det svekker argumentet om å unngå press på uføreordningen.

Regelverket for ung ufør-tillegget i ordningen for arbeidsavklaringspenger er vanskelig å praktisere for NAV. Bestemmelsen slår fast at det må vurderes om en mottaker har varig sykdom som påvirker arbeidsevnen, men samtidig skal mottakeren fylle inngangsvilkåret til en ytelse som i utgangspunktet er en korttidsytelse. Ofte er dette forholdet noe som vil bli avklart i perioden mottakeren får arbeidsavklaringspenger. Videre er arbeidet som må gjøres i hver enkelt sak i forbindelse med vurderingen av ung ufør-bestemmelsen ofte ressurskrevende. En oppheving av ung ufør-tillegget ville derfor innebære en vesentlig forenkling av NAVs saksbehandling, samtidig som regelverket blir mer konsistent og enklere å praktisere.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger har en uavklart arbeidsevne, og primærmålet for denne gruppen er aktivitet, og å finne veier inn i utdanning eller arbeid. Med ung ufør-tillegget gir arbeidsavklaringspenger for mange av mottakerne klart høyere inntekt enn de ville fått ved andre alternativer som kunne vært bedre for dem på lengre sikt. Hensynet til å styrke insentivene til utdanning og arbeid taler derfor for å avvikle ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Ekspertgruppen foreslår å oppheve minsteytelsen som ung ufør for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Det er en tilsvarende ordning for de som blir uføre i ung alder. For mottakere av uføretrygd er tillegget avhengig av sivilstand, og utgjør rundt 40 000 kroner, se tabell 5.1. Det er imidlertid sterkere begrunnelse for dette tillegget for uføretrygdede enn for mottakere av arbeidsavklaringspenger. For de som mottar varig uføretrygd er det fastslått og dokumentert at inntektsevnen er varig nedsatt. De som blir uføre i ung alder har ikke fått anledning til å etablere seg i arbeidsmarkedet med en inntekt som gir grunnlag for en god inntektssikring gjennom ordinær uføretrygd. Dette er et argument for at denne gruppen gis en høyere minsteytelse som kompenserer for varig inntektsbortfall.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om den høyere minsteytelsen bør gis allerede fra 20 år, slik det gjøres i dag. En trygdeytelse på 258 000 kroner for gifte/samboende eller 282 000 kroner for enslige gir en inntekt etter skatt som er langt høyere enn medianinntekten for de som ikke mottar trygd for aldersgruppen 18–24 år på om lag 150 000 kroner, se figur 6.2. Selv om unge uføre ikke har hatt anledning til å tjene opp egen inntekt, er det ikke opplagt at de skal få en trygdeytelse som er klart over det andre i samme aldersgruppe kan disponere.

På den annen side er unge uføre en svak gruppe med begrenset mulighet til å kompensere for en lavere ytelse gjennom arbeidsinntekt. De som blir uføre i ung alder har i mange tilfeller en alvorlig sykdom, og de og deres familier kan ha spesielle behov som begrunner en høyere minsteytelse. I prinsippet kunne slike behov være dekket gjennom mer målrettede ordninger, og ikke gjennom generelle ytelser til alle. Dette har vi imidlertid ikke vurdert nærmere.

Ekspertgruppen vil derfor ikke foreslå noen endringer i regelverket for «ung ufør-tillegget» i uføretrygdordningen.

Avvikling av ung ufør-tillegget i arbeidsavklaringspenger innebærer økt forskjell mellom minsteytelsene i arbeidsavklaringspenger og uføretrygd for de som i dag fyller vilkårene for ung ufør-tillegg. Dette kan gi økte insentiver til en raskere overgang fra arbeidsavklaringspenger til ufø-

retrygd. Det er på den bakgrunn viktig med en streng praktisering av inngangsvilkårene til uføretrygd, herunder de særskilte vilkårene for å få ytelsen som ung ufør. Arbeids- og sosialdepartementet har foreslått en språklig presisering, som skal tydeliggjøre kravene for å få en høyere minsteytelse som ung ufør på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Formålet er å sikre en praktisering av bestemmelsen i tråd med lovgivers intensjon. Forslaget er på høring fram til 22. april 2019. Det vises også til ekspertgruppens forslag i kapittel 8 om en arbeidsorientert uføretrygd, som vil kunne innebære at unge uføre i større grad er delvis i arbeid.

6.4 Avgrense inngangen til arbeidsavklaringspenger

En av utfordringene med medikalisering knytter seg til unge med svak tilknytning til arbeidslivet, i hovedsak nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som ikke kommer fra sykepenger. Dette er en gruppe som har hatt lite arbeidsinntekt før de ble syke, og som har sterke insentiver for å komme inn på arbeidsavklaringspenger med en minsteytelse.

Kann og Kristoffersen (2015) finner at innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 medførte en betydelig økning i antallet som kommer inn på en midlertidig helserelatert ytelse uten å ha vært i jobb, se omtale under 6.2. Økningen var særlig markant blant mottakere under 30 år. Kann og Kristoffersen peker på at en mulig årsak til denne utviklingen er at det ved innføring av arbeidsavklaringspenger ikke lenger ble stilt krav om en forutgående periode med arbeidsuførhet dersom vedkommende ikke har rett på sykepenger. Dette var en endring sammenlignet med rehabiliteringspenger, som først kunne gis etter at retten til sykepenger var oppbrukt, eller etter en periode på 52 uker som minst 50 prosent arbeidsufør dersom vedkommende ikke hadde rett på sykepenger.

Resultatene i Schreiner (2016) taler for at mottak av arbeidsavklaringspenger kan redusere mulighetene til å få jobb for personer med svak tilknytning til arbeidslivet. Antall unge som kommer inn på arbeidsavklaringspenger kan reduseres ved å innføre en form for venteperiode. Det kan for eksempel, for de som ikke kommer fra sykepenger, kreves nedsatt arbeidsevne av helsemessige årsaker i en viss periode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges. En slik venteperiode kunne avgrenses til personer under 30 år, fordi hensynet til å unngå medikalisering veier særlig tungt for unge. Det skyldes både at det er større fare for medikalisering blant unge, på grunn av minsteytelsens størrelse, og fordi konsekvensene er større når det skjer, fordi de har flere potensielt gjenstående år igjen i arbeidslivet.

For de som ikke har rett på sykepenger, ville en slik venteperiode kunne innebære at man måtte satse på privat forsørgelse, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad eller tiltakspenger. Et viktig prinsipp i NAV-reformen var at den oppfølgingen brukerne får skal være tilpasset den enkeltes behov uavhengig av ytelse, herunder av om denne er statlig eller kommunal. Det legges til grunn at de som ikke kommer inn på arbeidsavklaringspenger som følge av en slik avgrensning, får et minst like godt tilbud fra NAV tilpasset sine behov.

En venteperiode vil i mange tilfeller kunne føre til et ekstra år med kommunal oppfølging. Et slikt forslag vil dermed blant annet støtte opp under økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, slik vi argumenterer for i avsnitt 6.6. Det vil forutsette at det legges til rette for at kvalifiseringsprogrammet blir mer brukt for denne målgruppen, og at det settes av ressurser til dette. Kommunene kan eventuelt kompenseres for økte utgifter til ytelser for unge.

Det kan også være aktuelt å vurdere enda lengre ventetid, for eksempel tilsvarende maksimal varighet på kvalifiseringsprogrammet, dvs. to år.

I dag kan det gis arbeidsavklaringspenger til personer som har blitt syke, men som ikke har rett på sykepenger som følge av at de har vært uten arbeidsforhold i mer enn en måned. Det fremstår som rimelig at de som har hatt en viss inntekt før de ble syke fortsatt kan få arbeidsavklaringspenger, selv om de av ulike grunner kan ha hatt kortere fravær fra arbeidslivet. Det taler for at det kan gis unntak for en eventuell venteperiode for de som har hatt en viss inntekt. Et unntak for de som har et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G vil omfatte mer enn halvparten av de under 30 år som i dag kommer inn på arbeidsavklaringspenger uten å komme fra sykepenger.

De som mottar arbeidsavklaringspenger har mulighet for å ha inntektsgivende arbeid opp til en viss grense, med avkorting av ytelsen. Tilsvarende mulighet vil foreligge under den foreslåtte venteperioden for de som blir berørt av den, med avkorting etter gjeldende regler for de andre ytelsene de eventuelt mottar. Ved en eventuell søknad om arbeidsavklaringspenger etter venteperioden vil det på vanlig måte bli vurdert om søkeren oppfyller inngangsvilkårene, herunder

om arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent.

Ekspertgruppen foreslår at for personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, kreves det at arbeidsevnen må være nedsatt av helsemessige årsaker en viss periode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges. Formålet med forslaget er å redusere tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger, og dermed styrke sysselsettingen.

6.5 Revurdering av uføretrygd

Både for den enkelte og for samfunnet er det et stort tap når personer blir stående varig utenfor arbeidslivet allerede fra ung alder. Det er derfor viktig å vurdere tiltak som kan redusere tilgangen til uføretrygd blant unge.

I Danmark kan man etter 2013, med noen unntak, ikke få varig førtidspensjon (dvs. uføretrygd) før etter 40 år. De unge skal følges tett opp og får en alternativ inntektssikring fra kommunen hvis de ikke kommer i arbeid. Foreløpige erfaringer viser en sterkere nedgang i antallet førtidspensjonister enn ventet. Deloitte (2018) og Philip m.fl. (2016) finner at innstrammingen i 2013 har ført til økt tilknytning til arbeidslivet og utdanningssystemet for unge langtidsledige som uten reformen trolig ville ha fått innvilget uføretrygd.

I Sverige er det strengere vilkår for å få innvilget varig uføretrygd for personer under 30 år. Personer under 30 år som trolig ikke vil kunne arbeide heltid i minst ett år grunnet sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse, kan istedenfor ha rett til *aktivitetserstatning* (dvs. en midlertidig uføretrygd for de under 30 år). Personer under 30 år kan kun få innvilget varig uføretrygd dersom de trolig aldri vil kunne arbeide i det hele tatt, heller ikke med tilpasset arbeid eller lønnstilskudd. Se nærmere omtale av de svenske ordningene i kapittel 5.

Erfaringer fra ordningen med tidsbegrenset uførestønad viste at det kan være krevende for NAV å opprettholde tett oppfølging og bruk av aktive virkemidler over en lengre periode.[2] En evaluering fra Agderforskning (Jentoft og Olsen 2009) konkluderte med at oppfølgingsarbeidet rettet mot denne gruppen ikke hadde vært vellykket. Grunnen til det var at oppfølgingsinnsatsen rettet mot mottakere av tidsbegrenset uførestønad raskt ble nedprioritert til fordel for oppfølging av sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger. Mottakerne av tidsbegrenset uførestønad hadde relativt lange stønadsperioder, og mange ble konvertert til ordningen med arbeidsavklaringspenger da den ble innført i 2010. Senere har de fleste av disse fått uføretrygd (Ellingsen 2018).

En høyere aldersgrense for uføretrygd ville innebære at det måtte vurderes en alternativ inntektssikring for de som ikke kommer i arbeid, og som med dagens regler ville fått uføretrygd. En motforestilling mot å innføre en forlenget periode på arbeidsavklaringspenger er at det kan undergrave de generelle varighetsbegrensningene i ordningen. Den maksimale varigheten for arbeidsavklaringspenger ble fra 2018 redusert fra fire til tre år. Det ble i den forbindelse pekt på at det er dokumentert at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markert når den maksimale varigheten nærmer seg (Kann m.fl. 2016b).

Ekspertgruppen vil ikke foreslå å heve aldersgrensen for uføretrygd i Norge. En nedre aldersgrense for uføretrygd kan innebære at årene før grensen for noen personer kan fungere som et rent «venterom» for uføretrygd.

Et alternativ til å heve aldersgrensen for uføretrygd kan være å ha regler om revurdering for de som får uføretrygd før en viss alder, for eksempel 30 år. Revurdering innebærer at man signaliserer at uføreytelsen i utgangspunktet ikke er varig for personer under denne alderen, og at man ikke gir opp målet om senere arbeidsdeltakelse på et tidlig tidspunkt. I Nederland ble uføregraden til alle uføre født etter 1959 revurdert i perioden 2005–2009 etter nye strengere regler, se avsnitt 5.7. Som følge av revurderingen mistet om lag 20 prosent av mottakerne retten til uføretrygd, 12 prosent fikk nedjustert uføregraden, og 6 prosent fikk uføregraden oppjustert (Einerhand og Swart 2010).

Det er flere argumenter mot en automatisk revurdering av alle uføretrygdede ved en bestemt alder. Det vil være ressurskrevende. Obligatorisk revurdering kan også framstå som lite hensiktsmessig. I noen tilfeller vil revurdering også oppfattes som krenkende, særlig i tilfeller med alvorlig sykdom som med stor sikkerhet kan fastslås som varig og ikke forenlig med arbeid. I andre tilfeller

[2] I 2004 ble den daværende uførepensjonsordningen delt, og det ble opprettet en ny tidsbegrenset uførestønad for personer som hadde lidelser hvor det var knyttet en viss usikkerhet til varigheten av funksjonsnedsettelsen. Bakgrunnen var et ønske om å utforme ytelsen slik at den skulle motivere mottakere som hadde mulighet til det, til å komme i eller tilbake til arbeid, og dermed være en buffer mot uførepensjonsordningen. Tidsbegrenset uførestønad kunne gis for en periode på ett til fire år, men det var ingen formell begrensning på hvor mange perioder som kunne tilstås.

vil en revurdering av uføretrygden kunne svekke arbeidsinsentivene før revurderingen inntreffer, fordi deltakelse i arbeidsmarkedet kan påvirke revurderingen.

Ekspertgruppen foreslår at det ved et første vedtak om uføretrygd for unge personer, gjøres en eksplisitt vurdering av om det er muligheter for at arbeidsevnen kan bli bedre med tiden. I tilfeller der det vurderes at det kan være slike muligheter, bør det inngå i uførevedtaket at uføretrygden, herunder graderingen, skal bli vurdert på nytt etter et visst antall år. Dette bør i første omgang rettes mot unge, hvor innvilgelse av uføretrygd har størst betydning for både individ og samfunn, for eksempel personer som får et første uførevedtak før fylte 30 eller 40 år.

Det bør utredes hvordan revurderingen kan gjøres på en hensiktsmessig måte som ikke er for ressurskrevende. Trolig bør det være arbeidsrettet oppfølging i tiden før revurderingen. Forslaget om arbeidsorientert uføretrygd, se kapittel 8, innebærer at unge som kan ha en mulighet for å være i arbeid i utgangspunktet bør få gradert uføretrygd. Forslaget om arbeidsorientert uføretrygd vil dermed kunne bidra til at flere holder kontakt med arbeidslivet selv om de får et uførevedtak.

6.6 Økt bruk av kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er forbeholdt personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Ordningen er ment å treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud. Programmet har i dag relativt få deltakere, rundt 5 500. Ved utgangen av 2017 var det kun i underkant av 650 deltakere under 25 år.

Etter ekspertgruppens mening er det mange av de unge som nå er på arbeidsavklaringspenger som ville vært bedre tjent med å være på kvalifiseringsprogrammet. Siden kvalifiseringsprogrammet ikke krever en medisinsk diagnose, er risikoen for medikalisering mindre. Den oppfølgingen som gis i kvalifiseringsprogrammet vil være mer hensiktsmessig for mange unge som i dag får innvilget arbeidsavklaringspenger, se kapittel 10.

Det er flere faktorer som bidrar til den lave bruken av kvalifiseringsprogrammet.

En årsak kan være at programmet er subsidiært til de statlige ytelsene, i den forstand at personer som mottar livsoppholdsytelser som arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller dagpenger, ikke har rett til å delta i kvalifiseringsprogrammet. Dette blir understreket av Arbeids- og velferdsdirektoratet i et rundskriv til sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet, der det heter at:

> «Ordningen er subsidiær. Det betyr at inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter etter andre ordninger må avklares før vedtak om kvalifiseringsprogram blir fattet.»

Etter ekspertgruppens mening bør det enkelte individ i størst mulig grad komme på det programmet som er best egnet for individet. Det nåværende regelverket, der kvalifiseringsprogrammet er subsidiært til andre ordninger, framstår som lite hensiktsmessige for å oppnå dette. Det taler for å endre regelverket slik at kvalifiseringsprogrammet ikke er subsidiært til de statlige ytelsene. Dermed vil rett til statlige ytelser ikke forhindre deltakelse på kvalifiseringsprogrammet, hvis dette programmet vurderes som det mest hensiktsmessige.

En annen mulig årsak til det lave antallet unge på kvalifiseringsprogrammet, kan være at ytelsen for de under 25 år er lavere enn minsteytelsen på arbeidsavklaringspenger. Dersom ekspertgruppens forslag om harmonisering av ytelsene blir realisert, vil denne årsaken ikke lenger være tilstede.

En tredje mulig årsak til liten bruk av kvalifiseringsprogrammet er at programmet er ressurskrevende og at hensynet til kommunal økonomi trekker i retning av at mange brukere blir ledet inn mot arbeidsavklaringspenger eller statlige tiltakspenger, framfor kvalifiseringsprogrammet.

Kommunene har ansvaret for kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp, mens arbeidsavklaringspenger og uføretrygd dekkes av staten gjennom folketrygden. I 2011 ble finansieringen av kvalifiseringsprogrammet endret fra øremerket tilskudd til rammefinansiering. Det ble også slutt på en ordning som gjorde at kommunene fikk refundert tiltakspengene for personer som deltok i statlige arbeidsmarkedstiltak som del av kvalifiseringsprogrammet. Dette innebar at kommunene fikk økonomiske insentiver til å benytte statlige arbeidsmarkedstiltak og en statlig ytelse som arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger, framfor å tilby brukere kvalifiseringsprogram. Mandal m.fl. (2015) finner slike tendenser i sin undersøkelse av ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Når mange brukere befinner seg i gråsonen mellom arbeidsavklaringspenger og ytelser finan-

siert av kommunen, er det en risiko for overvelting av kostnader fra kommune til stat. Inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger er skjønnsbaserte, og NAV-veileder vil dermed kunne ha innflytelse på om brukeren velger å søke om en statlig trygdeytelse eller kvalifiseringsprogrammet.

Etter at det øremerkede tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011, falt antall deltakere ved utgangen av året fra om lag 9 000 til 5 500. Nedgangen var særlig stor for unge. Andelen deltakere under 25 år falt fra 26 prosent i 2008 til 12 prosent i 2017. Det betyr at antall deltakere i denne aldersgruppen har falt fra mer enn 2 300 til knapt 650. Reduksjon i antall deltakere taler for at finansieringssystemet kan være en viktig grunn til at kvalifiseringsprogrammet ikke benyttes mer.

Et landsomfattende tilsyn av kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i 2013 og 2014 viste at en del kommuner nedprioriterer kvalifiseringsprogrammet i vanskelige perioder (Helsetilsynet 2015). Helsetilsynet skriver at søknader kan bli satt på vent fordi tiltaksplassene er «fylt opp», og at det kan se ut som om kommuneøkonomien påvirker tilbudet. Tilsynet viste at omtrent halvparten av kommunene det ble ført tilsyn med ikke informerer godt nok om programmet som en mulig rettighet, og at det mangler system og rutiner for å kunne identifisere personer som kan fylle inngangsvilkårene for programmet.

Det er viktig at potensielle deltakere er kjent med rettigheten til kvalifiseringsprogrammet. I den sammenheng bør det vurderes om NAVs informasjon kan bli bedre og mer tilgjengelig, for eksempel gjennom elektroniske søknadsskjemaer.

Fra 1. januar 2019 er det gjort enkelte endringer i regelverket for kvalifiseringsprogrammet. Formålet med regelverksendringene er å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig enn tidligere. Endringene gjelder lavere nedre aldersgrense for deltakelse, varighet og innhold i kvalifiseringsprogrammet. Disse endringene vil trolig bare i begrenset grad påvirke forholdet mellom arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet.

Forslaget om en venteperiode i arbeidsavklaringspenger for unge som ikke kommer fra sykepenger, se avsnitt 6.4, vil trolig medføre at flere får behov for et tilbud fra kommunen, for eksempel i form av et kvalifiseringsprogram. Utjevning av forskjellen mellom kvalifiseringsstønad og minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger vil samtidig føre til at kvalifiseringsprogrammet relativt sett vil framstå mer attraktivt for målgruppen enn i dag.

Etter ekspertgruppens mening er det sterke argumenter for at finansieringsansvaret for arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet bør ligge på samme forvaltningsnivå. Dette ville redusere risikoen for overvelting av kostnader fra kommune til stat og trolig føre til økt bruk av kvalifiseringsprogrammet i de tilfeller der dette er mest egnet. Det ville trolig redusere tilstrømmingen til helserelaterte ytelser.

Det er mindre opplagt hvordan dette burde gjøres. En mulighet ville være å gi kommunene et medfinansieringsansvar for arbeidsavklaringspenger. Dette ville gi kommunene insentiver til å se den samlede innsatsen for å inkludere unge i arbeidslivet i sammenheng, herunder kommunale tilbud både i og utenfor NAV-kontoret. En mulig innvending er at mange kommuner kan være for små til å kunne håndtere dette. Kommunal medfinansiering for arbeidsavklaringspenger ville også innebære en problematisk grenseflate mot uføretrygd, som er en statlig ordning.

En annen mulighet ville være at staten tar et økt ansvar, for eksempel ved en refusjonsordning, ved å gjeninnføre øremerking av midler til kvalifiseringsprogrammet, eller ved at kvalifiseringsstønaden gjøres til en statlig ytelse. Det at programmet er en lovfestet rett kan være et argument for statlig ansvar.

Ekspertgruppen mener at det bør gjøres endringer i ansvarsforholdet mellom stat og kommune som kan bidra til økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, og eventuelt gjennomføre forsøk med disse. Arbeids- og sosialdepartementet har satt i gang et arbeid med å utforme et forsøk hvor utvalgte kommuner får medfinansieringsansvar for arbeidsavklaringspenger. Det bør også vurderes mulige endringer i finansieringsordningen i retning av at staten tar et større ansvar for kvalifiseringsprogrammet. Et mulig alternativ kan være full statlig overtakelse. I utformingen og evalueringen av slike forsøk bør det vurderes om det kan oppstå nye uheldige grenseflater. Det gjelder for eksempel forholdet mellom arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, eller kvalifiseringsstønaden og økonomisk sosialhjelp.

6.7 Oppsummering av forslag

Andelen unge under 30 år på uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger har økt fra 3,4 prosent i år 2000 til 5,1 prosent i 2017. Økt andel på arbeidsavklaringspenger utgjorde det meste av denne

økningen. Mottak av helserelaterte ytelser innebærer en høyere sannsynlighet for å bli stående varig utenfor arbeidslivet. Unge har potensielt mange år foran seg i arbeidslivet. Dersom de blir stående utenfor, har det en stor kostnad både for den enkelte og samfunnet.

For mange unge på arbeidsavklaringspenger er helseproblemene ikke nødvendigvis hovedårsaken til at de er uten arbeid. For denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdrevet fokus på helsemessige utfordringer og svekke mulighetene til å komme i arbeid. Ekspertgruppen foreslår derfor flere tiltak for å redusere tilstrømmingen av unge til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Forslaget har følgende hovedelementer:

- Minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger reduseres for personer under 25 år. Minsteytelsen bør differensieres innenfor denne aldersgruppen, slik at den er lavest for de yngste, i tråd med inntektsnivået for de som ikke mottar ytelser. Det kan være grunn til å skille mellom hjemmeboende og borteboende, særlig for de eldste i denne aldersgruppen. En egnet ordning kan være at:
  - Unge under 20 år får en minsteytelse på 3/4 G.
  - Unge i alderen 20–22 år gis en minsteytelse på 2/3 av 2 G, dvs. lik dagens kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad for de under 25 år.
  - For personer i alderen 23–24 år får hjemmeboende en minsteytelse på 2/3 av 2 G, og borteboende får minsteytelse etter samme regler som øvrige eldre mottakere, dvs. 2 G.
  - Endringene skal kun gjelde nye tilfeller. De som får ytelse basert på tidligere inntekt som overstiger minsteytelsen, vil ikke påvirkes av forslaget.
- Oppheve minsteytelsen som ung ufør for mottakere av arbeidsavklaringspenger.
- For personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, kreves det at arbeidsevnen må være nedsatt av helsemessige årsaker en viss periode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges.
- Ved et første vedtak om uføretrygd for unge personer, gjøres en eksplisitt vurdering av om det er muligheter for at arbeidsevnen kan bli bedre med tiden. I tilfeller der det vurderes at det kan være slike muligheter, bør det inngå i uførevedtaket at uføretrygden, herunder graderingen, skal bli revurdert etter et visst antall år.
- Vurdere å endre regelverket for kvalifiseringsprogrammet slik at det ikke er subsidiært til de statlige ytelsene.
- Gjøre endringer i ansvarsforholdet mellom stat og kommune som kan bidra til økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, og eventuelt gjennomføre forsøk med disse.

Kapittel 7
En ny sykepengeordning

Sykepengeordningen er viktig for velferd og trygghet for arbeidstakerne. Samtidig innebærer sykefravær store kostnader for arbeidsgivere og samfunnet for øvrig. Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer over på andre helserelaterte ytelser og etter hvert mister tilknytningen til arbeidslivet. Det er derfor behov for tiltak for å redusere sykefraværet.

Omfattende forskning viser at økonomiske insentiver for arbeidstakere og arbeidsgivere er viktig for omfanget av sykefraværet. Et sentralt problem i den nåværende sykepengeordningen er at arbeidsgivernes kostnader i hovedsak er knyttet til korttidsfraværet, som trolig er den delen av fraværet som arbeidsgiverne i minst grad kan påvirke. Det er også for lite bruk av gradert sykmelding, til tross for at forskning tyder på at økt bruk av gradering kan bidra til redusert sykefravær.

Vi foreslår endringer i sykepengeordningen med sikte på å begrense langvarig sykefravær. Det kan gjøres ved å øke arbeidsgivers finansieringsansvar for langtidsfraværet innenfor en kostnadsnøytral ramme, på en måte som styrker arbeidsgivers insentiver til å bidra til graderte sykmeldinger. Konkret foreslår vi at den initiale arbeidsgiverperioden forkortes fra 16 til 7 dager, og at arbeidsgiver i resten av sykefraværsperioden dekker 10 prosent av sykepengene opp til 50 prosent av fulle sykepenger og deretter anslagsvis 25 prosent av sykepenger ut over dette.

For å gi arbeidstaker et økonomisk insentiv til å bruke gradert sykmelding, foreslår vi at gradering skal gi forlengelse av den maksimale varigheten på sykepengeperioden. Konkret foreslår vi at maksimal sykmeldingsperiode settes til tolv fulltidsmåneder, med øvre grense på samlet fraværsperiode på 18 måneder ved gradert sykmelding. For å redusere sykefraværet foreslår vi å redusere kompensasjonsgraden for arbeidstaker til 80 prosent etter seks fulltids fraværsmåneder.

For sykmeldte med gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver, bør det være mulig å forlenge sykepengeperioden ytterligere, men i så fall med samme kompensasjonsgrad som ved arbeidsavklaringspenger.

Personer som sykmeldes rett før et arbeidsforhold tar slutt bør likebehandles med personer som sykmeldes rett etterpå. Det taler for at sykepenger bør opphøre når et arbeidsforhold tar slutt, eller at sykepengene baseres på dagpenger dersom den sykmeldte kvalifiserer for slik stønad.

I dette kapitlet drøftes det hvordan justeringer i utformingen av sykepengeordningen kan bidra til å redusere langtidsfravær og utstøting fra arbeidslivet. Det gjelder kompensasjonsgrad og varighet for arbeidstakere, og arbeidsgivers finansieringsansvar for sykepenger. Sykepengeordningen kan påvirke både antall fravær, fraværenes varighet og om den sykmeldte holder kontakten med arbeidsplassen gjennom gradert sykmelding. Omtalen må ses i sammenheng med kapittel 11 som drøfter tiltak knyttet til oppfølgingen av sykmeldte.

I mandatet er ekspertgruppen bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid. Ekspertgruppen er også bedt om å vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting.

Avsnitt 7.1 drøfter hvilken betydning utformingen av sykepengeordningen har for atferden til arbeidsgiver og arbeidstaker. Avsnittene 7.2 og 7.3 omhandler mulige justeringer i de ulike elementene i sykepengeordningen, med sikte på å gi henholdsvis arbeidstakere og arbeidsgivere sterkere insentiver til å redusere sykmelding, og for å stimulere til mer bruk av gradert sykefravær. Avsnitt 7.4 diskuterer sykepenger for personer som ikke har en arbeidsgiver. Avsnitt 7.5 drøfter spørsmål knyttet til overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger. Ekspertgruppens forslag til ny sykepengeordning oppsummeres i avsnitt 7.6.

7.1 Betydningen av sykepengeordningens utforming

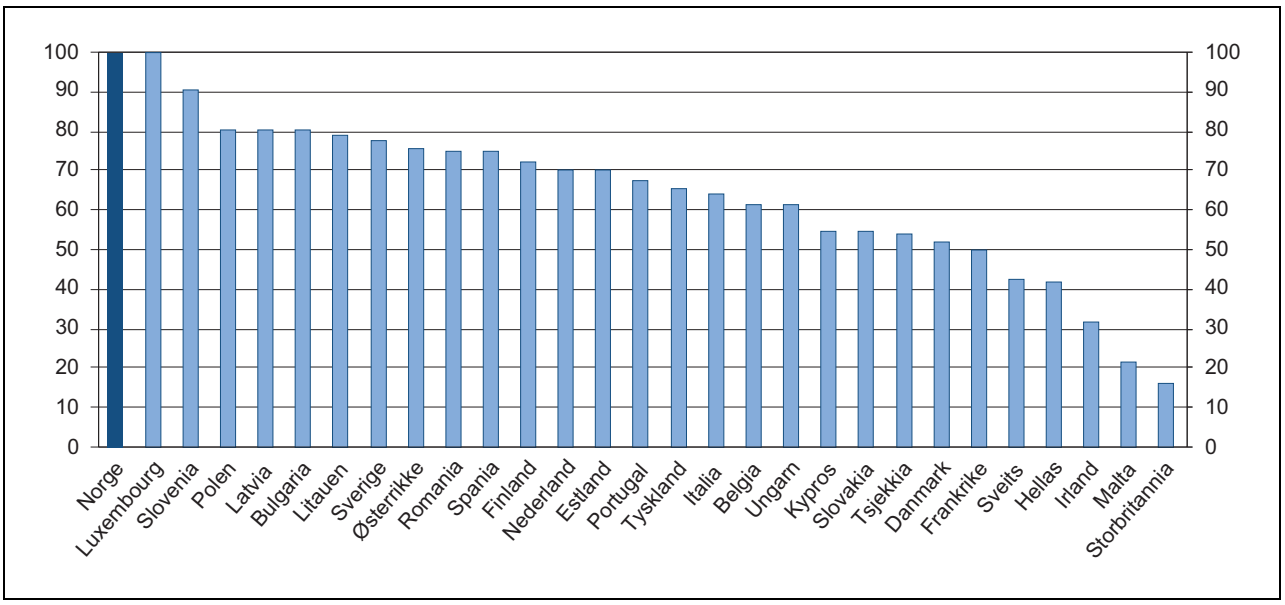
En god sykepengeordning med hovedsakelig statlig finansiering er et viktig velferdsgode. Det bidrar til likebehandling av alle arbeidstakere og beskytter arbeidsgivere mot uforutsette kostnader knyttet til å ansette personer med mulige helseproblemer. En god forsikring for arbeidstakere mot bortfall av inntekt ved sykdom kan også være arbeidsrettet ved å gjøre det mer attraktivt å være i arbeid. Dette må imidlertid veies mot at en sjenerøs ordning også svekker insentivene til å forhindre sykefravær. Slike avveininger drøftes nærmere i avsnitt 5.1.

De aller fleste norske arbeidstakere har i dag 100 prosent lønn under sykdom i inntil ett år. Som det framgår av figur 7.1, er Norge sammen med Luxembourg de eneste landene i EU/EFTA som har full lønnskompensasjon det første halve året i den generelle sykepengeordningen. De nordiske landene har relativt høye kompensasjonsgrader, men Norge er i en særstilling med full kompensasjon for alle arbeidstakere. I Sverige utgjør ytelsene fra Försäkringskassan og gjennom kollektivavtaler samlet maksimalt 90 prosent. Se nærmere detaljer om Sverige, Danmark og Nederland i kapittel 5.

Som det framgår i kapittel 5, har de fleste arbeidsgivere i Sverige, Danmark og Nederland gjennom tariffavtaler som regel et større ansvar for å finansiere lønn under sykdom og, i motsetning til Norge, også for langtidsfravær. I flere andre land i EU har også arbeidsgivere et større finansieringsansvar for sykepenger enn i Norge (Missoc-databasen).

Sykepengeordningen kan betraktes som en forsikringsordning, som forsikrer mot tap av arbeidsinntekt under fravær på grunn av sykdom. De fleste forsikringsordninger er forbundet med elementer av atferdsrisiko. Når arbeidstakere er fullt ut forsikret mot de økonomiske konsekvensene av sykefravær, er det grunn til å tro at noen vil anstrenge seg mindre enn de ellers ville gjort for å forebygge sykdom eller skade og kanskje også senke terskelen for hva slags helseproblemer som legitimerer fravær fra jobben. Når arbeidsgivere er forsikret mot mange av de økonomiske konsekvensene av et fraværsfremmende arbeidsmiljø, er det likeledes grunn til å tro at arbeidsgivers innsats for å forebygge fravær ikke er utnyttet maksimalt.

Det er omfattende forskning som dokumenterer at økonomiske insentiver for arbeidstaker og arbeidsgiver har betydning for sykefraværet, se boks 7.1. Vi kan derfor legge til grunn at en viss egenandel for både arbeidsgivere og arbeidsta-



Figur 7.1 Brutto kompensasjonsgrad i generelle sykepengeordninger i 2010. Gjennomsnittlig ytelse de første 26 ukene i sykepengeperioden for enslig arbeidstaker med gjennomsnittlig industrilønn. Prosent av inntekt

Generelle sykepengeordninger defineres som grunnleggende offentlige sykepengeordninger som gjelder alle arbeidstakere. Kroatia, Island og Liechtenstein er ikke inkludert i SIED-databasen. Ifølge Missoc-databasen hadde ingen av de tre landene i 2018 lovfestet full lønnskompensasjon under sykdom for alle arbeidstakere.

Kilde: Social Insurance Entitlements Dataset (SIED)

Boks 7.1 Økonomiske insentiver i sykepengeordningen

Det er omfattende forskning som viser at økonomiske insentiver har betydning for sykefraværet, både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Sykefraværet kan også påvirkes av andres fravær, som kan forsterke virkningen av økonomiske insentiver.

Både komparative studier av land i Europa og OECD, og erfaringer fra land som har gjennomført reformer, viser en positiv sammenheng mellom sjenerøsitet i sykepengeordninger og omfang av sykefravær. Land som har sykepengeordninger med god dekning ved fravær har typisk høyere sykefravær. Økt kostnad for den sykmeldte reduserer fraværet. Dahl m.fl. (2007) har oppsummert empirisk forskning om insentiveffektene av sykepengeordninger i flere land. De konkluderer med at redusert sjenerøsitet i sykepengeordningen gir redusert fravær, men at det er uklart hvor sterk sammenhengen er.

Grasdal (2016) viser til svenske studier som dokumenterer at egenandeler i sykepengeordningen påvirker arbeidstakernes sykefravær. Høyere kompensasjonsgrad fører til høyere fravær, alt annet likt. Det finnes mange ulike beregninger av hvordan sykefraværet endres når kompensasjonsgraden endres. Ifølge Palme og Persson (2019) ligger disse ofte mellom 0,5 og 1 prosent, noe som betyr at en økning i kompensasjonsgraden med én prosent fører til en økning i sykefraværet på mellom 0,5 og 1 prosent. De understreker at effektene også avhenger av andre trekk ved sykepengeordningen og at de sannsynligvis vil variere mellom land og over tid.

Flere norske studier tyder også på at sykefraværet blant norske arbeidstakere kan reduseres når ansatte bærer noe av kostnaden ved fraværet selv, se Dale-Olsen (2012, 2014 og 2018) og Aarbu og Torsvik (2016).

Markussen m.fl. (2011) og Nossen og Brage (2016) finner at sannsynligheten for friskmelding for langtidssykemeldte øker sterkt helt mot slutten av sykepengeperioden, dvs. når kompensasjonsgraden til mottakeren vil falle betydelig. Dette gir en sterk indikasjon på at det ikke bare er sykdomsutviklingen som påvirker friskmelding.

Enkelte studier finner også at normer påvirker sykefraværet. Hauge og Ulvestad (2017) studerer ansatte innen deler av den offentlige helse- og omsorgssektoren. De finner at ansatte med en mer lempelig holdning til sykefravær har høyere egenmeldt sykefravær, men ikke lengre fravær (som krever sykmelding).

Studier indikerer at nivået på sykefravær har effekt ut over dem som i utgangspunktet er sykmeldt. Godøy og Dale-Olsen (2018) finner at når en person blir sykmeldt påvirkes også sykefraværet hos kolleger. Den kvantitative virkningen er betydelig: En dag ekstra sykefravær for en person fører til 0,4 ekstra dager for kolleger. Palme og Persson (2019) viser til svenske studier som indikerer sosiale smitteeffekter av sykefravær blant kolleger, nabolag og blant innvandrere fra samme land.

Basert på en reform av regelverket for gravide arbeidstakere i 2002, viser Fevang m.fl. (2014) at arbeidsgivers insentiver knyttet til korttidsfravær har stor betydning i praksis. Da arbeidsgivere ble fritatt for alle lønnskostnadene knyttet til graviditetsrelatert fravær, førte det til mer korttidsfravær, som arbeidsgivere da slapp å betale for, og til mindre langtidsfravær, som arbeidsgivere uansett ikke betalte for. Når arbeidsgivere slapp kostnadene forbundet med korttidsfravær, ble det mindre økonomisk risiko forbundet med å la langtidssyke arbeidstakere komme tilbake i jobb, og dermed gikk langtidsfraværet ned.

I Nederland har det vært gjennomført omfattende endringer med å øke arbeidsgivers ansvar ved sykdom og uførhet, se avsnitt 5.7.3. Ifølge Koning og Lindeboom (2015) kan nedgangen i uførhet i Nederland i stor grad tilskrives økt arbeidsgiveransvar ved sykdom. Koning (2017) viser også til erfaringer fra ulike vestlige land som viser at arbeidsgivers insentiver kan redusere sykefravær og tilstrømming til uføretrygd.

kere isolert sett vil bidra til å gi færre og kortere fravær.

I den nåværende sykepengeordningen har den enkelte arbeidsgiver i hovedsak det fulle ansvaret for lønnsutbetalinger de første 16 dagene av et sykefravær. Deretter overtar folketrygden og yter sykepenger som kompenserer for lønnsutgifter opp til et tak på 6 G. Mange arbeidsgivere yter imidlertid lønn under sykdom ut over dette taket, se Alsos (2019).

Det er flere problemer forbundet med at arbeidsgiver først og fremst betaler for korttidsfraværet: Det innebærer at arbeidsgivere har det finansielle ansvaret for den delen av fraværet de trolig har minst mulighet til å påvirke. Samtidig har arbeidsgiverne mindre å vinne på innsats og kostnader ved å hjelpe langtidssyke arbeidstakere tilbake til arbeid. Det er folketrygden som vil få lavere utgifter på trygdebudsjettet ved redusert fravær og trygdebruk, mens det hovedsakelig er arbeidsgiveren som må betale kostnadene ved å få det til. Selv om arbeidsgiver også har andre kostnader enn lønn knyttet til langvarig sykefravær, som mulig tap av verdifull kompetanse og tapt inntjening, kan dagens ordning føre til at det blir gjort for lite for å motvirke sykefravær og fremme arbeidstilknytning.

I det nåværende systemet innebærer også tidlig gjenopptagelse av arbeid for sykmeldte arbeidstakere en direkte økonomisk risiko for arbeidsgiver. Når personer med langtidsfravær kommer raskere tilbake i jobb, må vi også forvente en høyere risiko for tilbakefall og nytt korttidsfravær. Det er det arbeidsgiver som betaler for.[1] Slike insentiver har stor betydning i praksis, se boks 7.1.

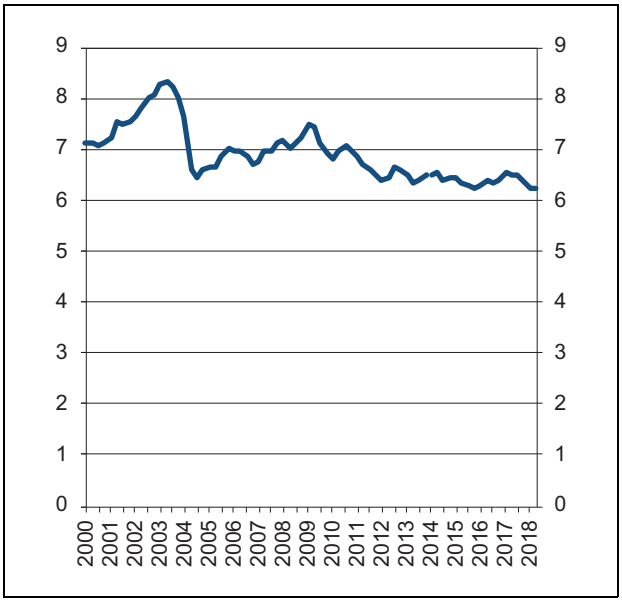
En ulempe ved betydelig arbeidsgiverfinansiering av sykefravær er at det innebærer en risiko for at arbeidsgivere blir mer forsiktige ved ansettelser, og i mindre grad ansetter personer som de tror har høy risiko for sykefravær. Dette må tas hensyn til ved valg av arbeidsgivers medfinansiering av sykepenger, se avsnitt 7.3.

Gradert sykmelding skal være primæralternativet ved sykmelding. Derfor stilles det krav til at man så tidlig som mulig, og senest innen åtte uker, skal være i aktivitet dersom ikke sterke medisinske grunner tilsier noe annet, se kapittel 11. Halvparten kombinerer sykepenger med arbeid i løpet av sykepengeperioden. De aller korteste fraværene graderes sjelden. Ved både 9-ukers og 9-måneders tidspunkt er i underkant av halvparten av tilfellene gradert. Siden 2000 har gradert sykmelding blitt mer vanlig, men økningen i bruken av gradert sykmelding stoppet opp i 2012. Det er flere kvinner enn menn som kombinerer sykepenger med arbeid.

Dagens ordning premierer i liten grad arbeidstakere som har gradert sykmelding. Den maksimale varigheten av en 20 prosent gradert sykmelding er for eksempel like lang som den maksimale varigheten av en 100 prosent sykmelding.

Flere empiriske studier finner positive effekter av at leger skriver ut gradert framfor full sykmelding for langtidssykmeldte arbeidstakere; se for eksempel Høgelund m.fl. (2009), Markussen m.fl. (2012), Viikari-Juntura m.fl. (2012), Kann m.fl. (2012), Kausto m.fl. (2014) og Hernæs (2017). I tillegg til å redusere graden og varigheten av pågående sykefravær reduserer det også bruken av helserelaterte trygdeytelser i tiden etter sykefraværet, og øker sannsynligheten for å forbli i arbeid de påfølgende årene (Markussen m.fl. 2012).

Betydningen av graderte sykmeldinger illustreres også tydelig i figur 7.2, der det er én tidsperiode som skiller seg ut med en ganske markert reduksjon i fraværet: I løpet av 2004 falt sykefraværet i Norge med om lag 20 prosent. Dette fallet kan tilskrives en reduksjon i det legemeldte sykefraværet, og sammenfalt i tid med en reform av regelverket for sykmelding som introduserte gradert sykmelding som hovedregel etter åtte ukers fravær, se Markussen (2010). Markussen m.fl. (2012) finner at dette sammenfallet i stor grad er uttrykk for en årsakssammenheng: Det var nettopp økt fokus på bruk av gradert sykmelding som forårsaket en vesentlig del av fraværsreduksjonen i 2004.



Figur 7.2 Utviklingen i sykefraværet. Sesongjusterte kvartalsvise tall for totalt sykefravær. Prosent. 2. kvartal 2000–3. kvartal 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå

[1] Dersom en person blir friskmeldt og returnerer til jobb, men får nytt sykefravær innen 16 dager (dvs. i arbeidsgiverperioden), så påløper det ikke ny arbeidsgiverperiode. Det er dermed visse risikodempende elementer i systemet i dag.

Folkehelseinstituttet (Meneses-Echavez m.fl. 2018) har gått gjennom 13 studier publisert mellom 2010 og 2017, elleve fra nordiske land og fire fra Norge, og konkluderer med at funnene indikerer at gradert sykmelding er forbundet med kortere sykmelding og høyere arbeidsdeltakelse. Rapporten peker imidlertid på at sikre konklusjoner om effektene er begrenset på grunn av sterk overvekt av registerbaserte studier. Kun én var randomisert kontrollert.

Reduksjon i sykefraværet er viktig fordi det også bidrar til at færre personer starter mottak av mer langvarige helserelaterte ytelser. Dette underbygges av Kann m.fl. (2013), som finner at året etter fallet i sykefraværet i 2005, ble antallet som brukte opp sykepengerettighetene redusert med 22 prosent.

Fravær som varer i mindre enn 16 dager utgjør bare en mindre del, rundt 10 prosent, av det totale fraværet. For å oppnå en vesentlig reduksjon i samlet fravær, er det derfor nødvendig å redusere langtidsfraværet. Det er også langvarige fravær som gir høyest risiko for å bli stående varig utenfor arbeidslivet.

Et siktemål med en ny sykepengeordning må være å sørge for et bedre samsvar mellom det som er gunstig for den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker, og den atferd som er samfunnsøkonomisk ønskelig. I denne sammenheng kan det vurderes justeringer i flere betingelser i ordningen. Ekspertgruppen har valgt å se på disse:

- Varigheten av sykepengeperioden ved gradert sykmelding.
- Kompensasjonsgrad for arbeidstaker.
- Varigheten av arbeidsgivers fulle betalingsplikt i den første delen av sykefraværet.
- Omfanget av arbeidsgivers betalingsplikt for lønnsutgifter ved lengre fraværsforløp.
- Sykepenger for sykmeldte uten arbeidsgiver.
- Sykepengeperioden for sykmeldte med gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver.

Et viktig siktemål med å justere disse betingelsene er å gi både arbeidsgivere og arbeidstakere bedre insentiver til å motvirke langvarig fravær fra arbeid og i større grad stimulere til kombinasjon av arbeid og trygd.

Av intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) for perioden 2019–2022, framgår det at regjeringen ikke vil foreslå endringer i sykelønnsordningen i avtaleperioden, med mindre partene er enige om det. Det presiseres i avtalen at partene likevel kan diskutere problemstillinger knyttet til sykelønn.

7.2 Sykepengeordningen for arbeidstakere

Sykepengeordningens varighet ved gradert sykmelding

En svakhet ved sykepengeordningen er at den ikke inneholder direkte økonomiske insentiver for sykmeldte arbeidstakere til å motta graderte sykepenger. Ved langvarige sykefravær vil gradering innebære fortsatt kontakt med arbeidslivet. Det gjør det lettere å komme tilbake og reduserer risikoen for varig utstøting.

En måte å gi arbeidstakere insentiv til å medvirke til gradering, er å gjøre maksimal sykepengeperiode lengre ved gradert sykmelding enn ved full. Dette kan for eksempel gjøres ved å definere maksimal sykmeldingsperiode i fulltidsekvivalenter istedenfor i antall fraværsdager, slik at sykefraværslengden gjøres avhengig av gradering. En mulig modell kan være at maksimal sykmeldingsperiode settes til tolv «fulltids» fraværsmåneder, med en øvre grense på samlet fraværslengde på 18 måneder. Dette er i tråd med en modell som skisseres i Markussen og Røed (2018), bortsett fra at maksimal sykmeldingsperiode der er satt til kun ni «fulltids» fraværsmåneder. Sykmeldte arbeidstakere som ikke er i stand til å gå fullt tilbake i arbeid etter tolv måneder, vil med gradert sykmelding dermed kunne ha en lengre periode med sykepenger før de eventuelt må gå ned på en lavere ytelse med arbeidsavklaringspenger.

En slik modell vil gi arbeidstakere et klart insentiv til å ha gradert sykmelding, og dermed trolig bidra til økt bruk av graderte sykmeldinger. I tråd med gjennomgangen over er det grunn til å regne med at dette vil føre til redusert sykefravær og mindre bruk av helserelaterte ytelser etter sykefraværet.

Erfaringene viser at friskmelding øker markert fram mot den nåværende varighetsbegrensningen på ett år. Med den skisserte modellen vil de med gradert sykmelding få utsatt stoppunktet opp mot 18 måneder, noe som kan føre til at noen blir værende i ordningen lenger enn de ellers ville vært. Dette vil isolert sett bidra til økt sykefravær, og til at noen kommer senere tilbake i fullt arbeid enn de ellers ville gjort.

Muligheten for lengre varighet kan samtidig medføre at en del som ellers ville gått over på arbeidsavklaringspenger etter ett år, får økt sannsynlighet for å bli i sin nåværende jobb. Det vil særlig gjelde dersom det særskilte oppsigelsesvernet under sykdom utvides tilsvarende.

Etter dagens regler kan arbeidsgiver ikke gå til oppsigelse av sykmeldte arbeidstakere med begrunnelse i sykefraværet de første tolv månedene etter at arbeidsuførheten inntrådte. Det særskilte oppsigelsesvernet under sykdom er likevel ikke til hinder for at arbeidsgiver kan gå til oppsigelse med grunnlag i andre forhold, for eksempel som følge av nedbemanning. En oppsigelse som finner sted mens arbeidstaker er omfattet av det særskilte oppsigelsesvernet, skal anses å ha sin grunn i sykefraværet dersom ikke noe annet gjøres overveiende sannsynlig. Det betyr at arbeidsgiver må bevise at oppsigelsen ikke skyldes arbeidstakers sykefravær for at oppsigelsen skal være gyldig.

En ordning der maksimal sykepengeperiode avhenger av gradering vil bli relativt komplisert, og vil kunne innebære administrative utfordringer for NAV. Modellen forutsetter blant annet at det utvikles systemer som gir både NAV og den sykmeldte god oversikt over forbrukte og gjenværende sykepengerettigheter.

Forlenget sykepengeperiode ved gradering kan som det framgår over ha noe motstridende effekter, men samlet sett vurderes en slik omlegging å ha en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og sysselsetting.

Graderte sykepenger for å utføre deler av vanlige oppgaver på lengre tid

Det kan gis graderte sykepenger hvis den sykmeldte bruker lenger tid på å utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver eller andre oppgaver etter tilrettelegging. Et eksempel kan være at den sykmeldte arbeidstakeren bruker hele dagen på å utføre 50 prosent av de oppgavene som det er avtalt at arbeidstakeren ellers skal gjøre. Hvis den sykmeldte og arbeidsgiver blir enige om en slik løsning, må dette dokumenteres i en oppdatert oppfølgingsplan som skal sendes til NAV.

NAV har ikke oversikt over i hvor stor grad arbeidsgivere og arbeidstakere benytter muligheten til å avtale en lengre arbeidstid enn det sykmeldingsgraden tilsier.

Ekspertgruppen vurderer at en slik praktisering av gradering kan bidra til at flere kan utnytte sin gjenværende arbeidsevne, og at det kan gi økt bruk av graderte sykmeldinger. Det vises til forslag i kapittel 8 om å innrette gradert uføretrygd slik at det skilles mellom redusert arbeidstid og redusert produktivitet. Vi mener at det bør framskaffes kunnskap om i hvor stor grad graderte sykepenger i dag brukes for å gi lengre tid til å utføre oppgavene, og at det bør vurderes hva som kan gjøres for å øke slik bruk.

Kompensasjonsgrad

Sykepengeordningen er som nevnt den eneste inntektssikringsordningen som gir 100 prosent kompensasjon for arbeidstaker. I de andre inntektssikringsordningene er det i utgangspunktet en viss egenandel som gir mottaker et økonomisk insentiv til å motvirke inntektstapet. Full kompensasjon gir svake insentiver på kort sikt til å være i arbeid. Dette er uheldig i de situasjonene hvor den sykmeldte burde eller kunne vært helt eller delvis i arbeid, særlig i de mange tilfellene hvor arbeid også kan være helsefremmende. På lengre sikt innebærer langvarig sykefravær en risiko for å bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet, med potensielt store kostnader for den enkelte. Markussen (2012) finner at sykefravær påvirker senere lønn og sysselsetting. En økning i arbeidstakers sykefravær på 1 prosentpoeng, reduserer lønnsveksten to år senere med 1,2 prosent, mens sannsynligheten for å være sysselsatt reduseres med 0,5 prosentpoeng. Det er fare for at 100 prosent lønn under sykdom fører til at ikke alle tar slike langsiktige kostnader fullt innover seg når de gjør sine valg. Redusert kompensasjonsgrad vil derfor trolig ha en gunstig effekt på sykefraværet.

Redusert kompensasjonsgrad har imidlertid også uheldige sider. Velferdshensyn taler isolert sett for liten eller ingen egenandel, dvs. opp mot full kompensasjon. En reduksjon i kompensasjonsgraden vil i tillegg ha fordelingsmessige konsekvenser, ved at redusert inntekt ved sykdom kan være vanskeligere å bære for husholdninger med lave inntekter. Det vil særlig være arbeidstakere med høyt sykefravær som rammes. Sykefravær øker i hovedsak med alder, og kvinner har i gjennomsnitt klart høyere sykefravær enn menn. Samtidig er sykefraværet høyt innenfor helse- og sosialtjenester og andre næringer med overvekt av kvinner.

En reduksjon i kompensasjonsgraden vil også kunne slå ulikt ut mellom grupper av arbeidstakere, avhengig av hvordan arbeidstiden er organisert. En del arbeidstakere har fleksible jobber og kan tilpasse seg dersom sykdom inntreffer, ved for eksempel å tilpasse arbeidsmengden eller jobbe hjemmefra uten å oppleve inntektstap. Arbeidstakere i jobber med obligatorisk oppmøte har ikke denne muligheten.

Det er noen argumenter som taler for høyere kompensasjonsgrad ved korttidsfravær enn ved langtidsfravær. Reduksjon i sykepengene ved

korttidsfravær kan gi den sykmeldte liten mulighet til å tilpasse seg økonomisk, og det vil kunne være en hard belastning for husholdninger med lite økonomisk handlingsrom. Særlig i tilfeller der alvorlig sykdom kan inntreffe uten varsel, vil en umiddelbar reduksjon i inntektene kunne gi en ekstra belastning. Psykologisk og økonomisk forskning viser at fattigdom og akutte økonomiske problemer innebærer mental belastning som kan svekke beslutningsevnen (se for eksempel Shah m.fl. 2012).

Ved korttidsfravær er det større fare for at kutt i sykepengeordningen vil kunne medføre økt arbeidsnærvær med smittsomme sykdommer, og dermed til en uheldig spredning av smitte til kolleger og kunder/brukere (Pichler og Ziebarth 2017).

Noen av argumentene mot redusert kompensasjonsgrad er av mindre betydning ved langtidsfravær enn ved korttidsfravær. Redusert kompensasjonsgrad for langtidsfravær kan utformes slik at det får virkning for alle arbeidstakergrupper. Også for arbeidstakere med fleksible jobber er det begrenset hvor lenge arbeidsoppgavene kan tilpasses til sykdom uten betydelige konsekvenser. Ved langtidsfravær har den sykmeldte i tillegg fått mer tid til å innrette seg til et lavere inntektsnivå. Et moment i denne sammenheng er at sykmeldte kan ha reduserte kostnader knyttet til arbeidsreiser mv.

En fallende kompensasjonsgrad i løpet av en sykepengeperiode vil også gi arbeidstaker et økonomisk insentiv til å komme tilbake i arbeid, fordi det vil innebære at en eventuell ny sykepengeperiode starter med høy kompensasjonsgrad.

Av hensyn til likebehandling, fordeling, forebygging av sykdomsspredning, og for å begrense den økonomiske belastningen for sykmeldte på kort sikt, vil ekspertgruppen ikke foreslå en reduksjon i kompensasjonsgraden for korttidsfravær. Vi vil dermed heller ikke foreslå karensdager i starten på et sykefravær. Erfaringer fra andre land tilsier ikke at karensdager reduserer det samlede sykefraværet. Erfaringene med karensdag fra blant annet Sverige og Frankrike er at korttidsfraværet reduseres, mens det lengre fraværet øker (Palme og Persson 2019).

En sykepengeordning der kompensasjonsgraden faller noe utover i perioden kan bidra til redusert sykefravær og redusere risikoen for utstøting fra arbeidsmarkedet. Nedenfor vil ekspertgruppen foreslå at kompensasjonsgraden reduseres til 80 prosent etter seks fulltids måneder. Sysselsettingshensyn ville også tale for en tidligere og mer gradvis nedtrapping av kompensasjonsgraden, for eksempel ved en reduksjon ned til 90 prosent kompensasjon i forbindelse med aktivitetskravet etter åtte uker.

En kompensasjonsgrad på 80–90 prosent av tidligere inntekt vil fortsatt være en god forsikring mot bortfall av inntekt ved sykdom. Et slikt nivå ville også ligge nærmere den inntekten som de aktuelle personene kan forvente dersom de senere kommer over på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og vil gjøre det tydeligere på et tidlig tidspunkt at det å bli stående utenfor arbeidslivet innebærer lavere inntekter på lengre sikt. En reduksjon til for eksempel 80 prosent innebærer at en sykmeldt med en inntekt på om lag 388 000 kroner (4 G) får utbetalt 4 200 kroner mindre per måned.

Redusert kompensasjonsgrad vil gi arbeidstaker et økonomisk insentiv til å ha gradert sykmelding, siden lønnen er høyere enn sykepengene. Med full kompensasjon vil ikke arbeidstaker ha kortsiktige økonomiske gevinster ved gradering.

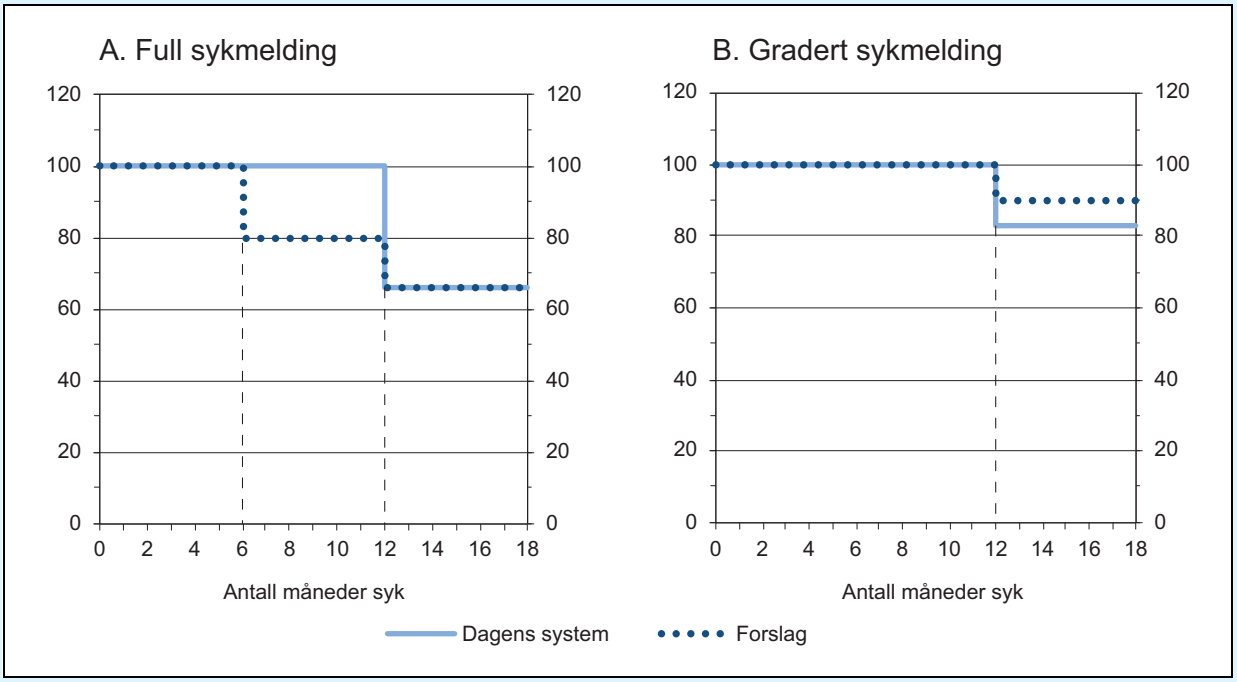
Et eventuelt kutt i kompensasjonsgraden etter seks måneder vil berøre en liten andel av sykmeldingene. 94 prosent av alle legemeldte sykefravær påbegynt i 2016 ble avsluttet innen seks måneder, mens 83 prosent av tilfellene ble avsluttet innen åtte uker.

Et forslag om lavere kompensasjonsgrad etter seks måneder kan kombineres med forslaget foran om å gjøre sykepengeperiodens varighet avhengig av gradering. Det vil innebære at varigheten med 100 prosent kompensasjon forlenges når sykepengene er gradert, og vil dermed ytterligere forsterke insentivene til gradering. Ovenfor er det skissert en mulig modell der maksimal sykepengeperiode settes til tolv «fulltids» fraværsmåneder, og inntil 18 måneder ved gradering. Herav foreslås det seks «fulltids» måneder med 100 prosent kompensasjon og seks «fulltids» måneder med 80 prosent kompensasjon. Ved gradering vil det kunne gis inntil 12 måneder med 100 prosent kompensasjon og deretter 80 prosent fram til den maksimale varigheten på 18 måneder.

Ekspertgruppen legger til grunn at forslaget gjennomføres slik at reduksjonen i kompensasjonsgrad får gjennomslag i hele arbeidsmarkedet. Det vises i denne sammenheng til den svenske modellen, der dette er ivaretatt gjennom lovregulering. I Sverige utgjør ytelsen fra Försäkringskassan 77,6 prosent av tidligere lønn opp til et tak som er langt lavere enn i Norge. Utover dette kompenserer ikke Försäkringskassan for tapt arbeidsinntekt, men de fleste arbeidstakere jobber på arbeidsplasser med kollektivavtaler som sikrer høyere kompensasjonsgrad. I Sve-

Boks 7.2 Illustrasjon av forslaget for arbeidstakere

Figur 7.3 illustrerer ekspertgruppens forslag, og sammenligner dette med dagens system. Panel A viser kompensasjonsgrad for personer med full sykmelding gjennom hele fraværet. Panel B viser kompensasjonsgrad for personer som har 50 prosent gradert sykmelding og som jobber 50 prosent gjennom hele perioden. Dersom fraværet varer utover tolv måneder med dagens system og tolv fulltidsmåneder med vårt forslag, forutsettes det at personen får arbeidsavklaringspenger med samme utbetalingsgrad som sykepengene.



Figur 7.3 Kompensasjonsgrad før skatt etter sykefraværets lengde

Med full sykmelding i hele perioden (panel A), blir kompensasjonsgraden med forslaget den samme som i dag de første seks månedene. Deretter vil kompensasjonsgraden falle til 80 prosent. Etter tolv måneder er arbeidsavklaringspenger den aktuelle ytelsen både med dagens system og med vårt forslag, dvs. at kompensasjonsgraden vil være 66 prosent.

Panel B viser kompensasjonsgrad for en person som har 50 prosent sykmelding. For denne vil kompensasjonsgraden fortsatt være 100 prosent de første tolv månedene. Fra tolv til 18 måneder vil den samlede kompensasjonsgraden fra arbeid og trygd være høyere med vårt forslag enn med dagens system, fordi den sykmeldte ikke har overgang til arbeidsavklaringspenger etter tolv måneder, men beholder sykepengene i 18 måneder. Kompensasjonsgraden blir med vårt forslag 90 prosent i denne perioden, basert på lønn for halvparten av arbeidstiden og 80 prosent sykepenger for resten. I dagens system blir kompensasjonsgraden 83 prosent, basert på kombinasjonen av arbeidsavklaringspenger og 50 prosent arbeid med full lønn. Etter 18 måneder gir vårt forslag ingen endring sammenlignet med dagens system.

rige blir imidlertid sykepenger fra Försäkringskassan avkortet forholdsmessig dersom samlet kompensasjonsgrad overstiger 90 prosent av lønnen. Det innebærer i praksis at maksimal kompensasjonsgrad er 90 prosent.

7.3 Varighet og omfang av arbeidsgivers betalingsplikt

Ovenfor har vi argumentert for at sykepengeordningen bør sørge for at en del av de økonomiske gevinstene ved redusert langtidsfravær tilfaller den som bærer størsteparten av kostnadene ved tiltak mot langtidsfravær, dvs. arbeidsgiver. For å oppnå dette er det nødvendig at arbeidsgiver bærer en del av kostnadene knyttet til langtidsfravær.

Pedersen m.fl. (2019) har sammenlignet Norge med de øvrige nordiske landene, Tyskland og Storbritannia. De finner at det er i Norge og Finland at arbeidsgiverne i minst grad har direkte finansieringsansvar for de ansattes sykepengerettigheter.

Spørsmålet om å gi arbeidsgivere finansieringsansvar for sykepenger ved langtidsfravær, har tidligere blant annet blitt vurdert av en ekspertgruppe som Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppnevnte i 2009 for å vurdere tiltak for reduksjon i sykefraværet. I gruppens rapport fra 2010 ble det foreslått at arbeidsgiverperioden reduseres til ti dager, samtidig som folketrygdens refusjon ble begrenset til 80 prosent av fulle sykepenger etter åtte uker. Dette innebar en egenandel for arbeidsgiver på 20 prosent dersom sykefraværet ikke er gradert, noe som ville gi arbeidsgiver insentiv til å bidra til gradering ned til 80 prosent.

I protokollen til IA-avtalen for perioden 2010–2013 uttrykte partene enighet om at en endring i medfinansieringen i tråd med disse prinsippene ville kunne bidra til en styrking av arbeidsgivers oppfølging av og tilrettelegging for langtidssykmeldte og medvirke til at hovedregelen blir gradert sykmelding. I protokollen heter det videre at partene ville komme tilbake til dette i løpet av året. På grunn av tekniske utfordringer i NAV ble det imidlertid ikke fulgt opp den gangen.

Forslaget var motivert ut fra et ønske om å gi arbeidsgiverne sterkere insentiver til å forebygge langtidsfravær og utstøting, og til mer bruk av gradering, samtidig som den samlede arbeidsgiverfinansieringen ble holdt tilnærmet uendret. Det ble ikke foretatt noen nærmere vurdering av alternativer hvor arbeidsgiverfinansieringen samlet sett øker, kombinert med for eksempel reduksjon i arbeidsgiveravgiften.

I likhet med forslaget i rapporten fra 2010 mener ekspertgruppen at sykepengeordningen bør legges om slik at arbeidsgivere får sterkere insentiver til å forebygge langvarige sykefravær, herunder bidra til mer bruk av gradering.

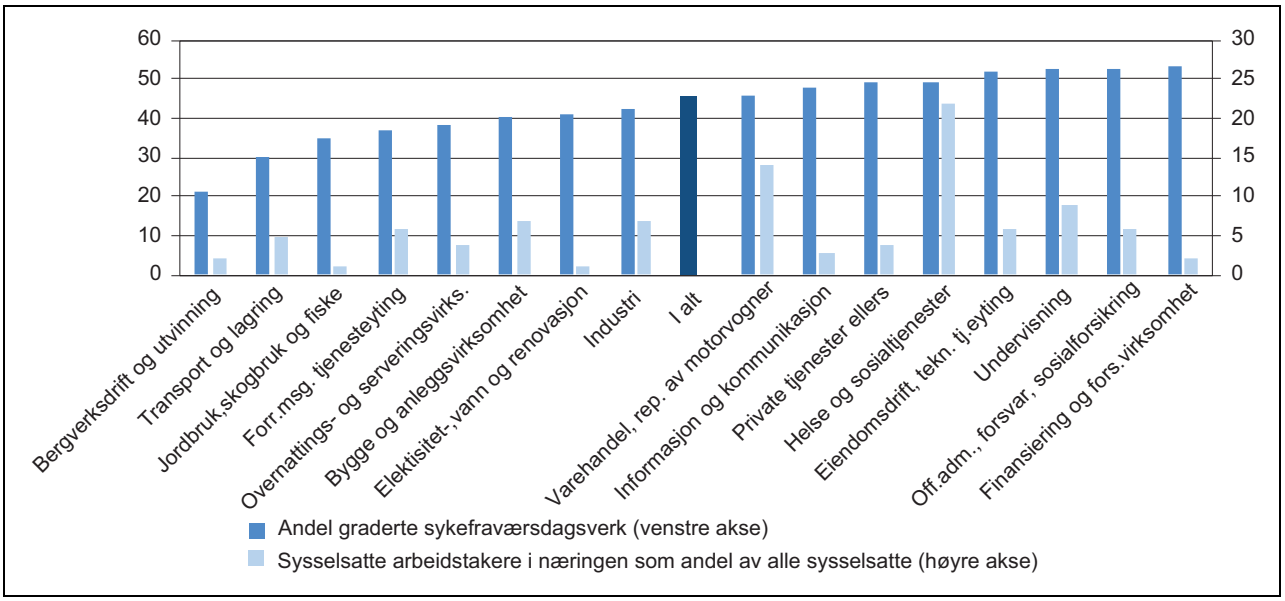
Vi har vurdert ulike modeller for å gi arbeidsgiver økt ansvar for å finansiere langtidsfravær. Modellene bygger blant annet på Markussen og Røed (2018). I alle modellene er det lagt til grunn at arbeidsgiver fortsatt skal betale fulle sykepenger i en initial arbeidsgiverperiode, som eventuelt kan gjøres kortere enn de nåværende 16 dagene.

En mulig svakhet ved modellen som ble foreslått i 2010, er at den ikke gir insentiver til å redusere sykmeldingsgraden lenger ned enn til 80 prosent. Samtidig kan gradert sykmelding på 80 prosent framstå som attraktivt for arbeidsgiver sammenholdt med retur til fullt arbeid.

Et alternativ med bedre økonomiske insentiver ville være en modell der arbeidsgiver dekker en viss andel av sykepengene uavhengig av sykmeldingsgraden, og at arbeidsgiver dekker en høyere andel for sykmeldinger med lite gradering. En slik modell vil gi arbeidsgiver insentiver til å bidra både til mest mulig gradering, og til reduksjon også i sykefravær med lav sykmeldingsgrad.

Figur 7.4 viser at bruken av gradert sykefravær varierer mellom næringer. Dette kan dels skyldes ulike muligheter for å gradere, noe som underbygger at arbeidsgivers medfinansiering ikke ensidig bør fokusere på gradering.

Ekspertgruppen anbefaler at man bruker en modell som gir arbeidsgiver insentiver både til gradering og til å redusere varigheten av alle fravær. Dette kan gjøres ved at arbeidsgiver dekker en lav andel av sykepengene opp til en viss sykmeldingsgrad, og deretter en høyere andel. En mulig utforming er at arbeidsgiver dekker 10 prosent av sykepengene opp til 50 prosent av fulle sykepenger og deretter eksempelvis 25 prosent av sykepenger ut over dette. Dvs. at for en person som er 100 prosent sykmeldt, betaler arbeidsgiver 10 prosent av den første halvparten av sykepengene, og 25 prosent av resten. Dersom perioden der arbeidsgiver betaler fulle sykepenger reduseres fra dagens 16 dager til 7 dager, tyder beregninger på at denne modellen vil være om lag kostnadsnøytral for arbeidsgiverne sett under ett sammenlignet med dagens ordning. Det er da lagt til grunn at ekspertgruppens samlede forslag til endringer i sykepengeordningen vil bidra til å redusere sykefraværet med om lag seks prosent.



Figur 7.4 Andel graderte sykefraværsdagsverk etter næring og relativ størrelse på næringen. Prosent. 2017

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

De sykefraværsdagene arbeidsgiver i dag betaler for i arbeidsgiverperioden på 16 dager, utgjør mellom 35 og 40 prosent av de totale fraværsdagene som dekkes av sykepengeordningen. Arbeidsgivers andel av de totale fraværsdagene omfatter både de fraværene som avsluttes innenfor arbeidsgiverperioden, og de første 16 dagene av lengre fravær.

Økt samlet arbeidsgiverfinansiering vil generelt styrke insentivene for arbeidsgiver, sammenlignet med modeller der den samlede arbeidsgiverfinansieringen holdes om lag uendret. Det vises i denne sammenheng til Nederland, hvor de har gått langt i denne retningen. Også i andre land er det høyere grad av arbeidsgiverfinansiering enn i Norge.

Selv om den samlede arbeidsgiverfinansieringen holdes uendret, vil det for et gitt sykefravær kunne skje en omfordeling mellom arbeidsgivere. I den skisserte modellen vil virksomheter med høyt langtidsfravær få økte kostnader ved at de får større ansvar for sykepengene gjennom hele perioden. Dette er isolert sett uheldig for disse virksomhetene, men det er samtidig nødvendig for å gi dem sterkere økonomisk insentiv til å redusere sykefraværet. Dersom virksomheter med høyt fravær ikke skal rammes, vil omleggingen ikke ha noen effekt. Modellen vil også isolert sett gi økte kostnader for virksomheter hvor gradert sykmelding brukes sjelden, og lavere kostnader for virksomheter hvor gradert sykmelding er utbredt.

Når arbeidsgiver må bære en større del av den økonomiske belastningen ved langtidsfravær, innebærer dette en fare for at personer med høy risiko for fravær blir stående utenfor arbeidslivet. Dagens skjermingsordning motvirker denne risikoen for visse grupper av særlig utsatte arbeidstakere. Denne skjermingsordningen innebærer at arbeidsgiver eller arbeidstaker kan søke om at folketrygden skal dekke utgifter til sykepenger i arbeidsgiverperioden dersom arbeidstaker har langvarig eller kronisk sykdom som medfører risiko for særlig stort fravær, en sykdom som medfører risiko for gjentatte sykefravær i en begrenset periode, eller dersom sykefraværet skyldes svangerskapsrelatert sykdom. En del tilfeller av langvarige sykefravær vil imidlertid ikke omfattes av denne skjermingsordningen.

Spesielt kan små virksomheter få en stor belastning dersom de får flere langtidssykmeldte. I Norge har åtte av ti virksomheter fire eller færre ansatte. Det finnes i dag en egen skjermingsordning for små virksomheter. Denne ordningen innebærer at arbeidsgivere kan forsikre seg mot ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden når de samlede lønnsutbetalingene i det foregående året ikke overstiger 40 G. Det vil likevel være mange mindre virksomheter med lønnsutbetalinger over 40 G som ikke er omfattet av denne muligheten. Det kan på denne bakgrunn tenkes at det vil utvikles et marked for forsikring mot denne risikoen. Slike forsikringsordninger har stort omfang i Nederland, hvor arbeidsgivere har det

fulle finansieringsansvaret i hele sykepengeperioden på to år, i tillegg til medfinansieringsansvar for ansatte som går over til uføretrygd (se nærmere omtale i kapittel 5).

Ekspertgruppen er klar over at forslaget innebærer noen praktiske og administrative utfordringer som vil måtte løses, blant annet knyttet til at en del arbeidstakere har flere arbeidsgivere.

Innsparingene for folketrygden som følger av medfinansiering for lengre fravær kan anvendes på flere måter. Eksempelvis kan de benyttes til lettelser i andre deler av sykepengeordningen, redusert arbeidsgiveravgift eller til andre tiltak for å styrke sysselsettingen. Ekspertgruppen har lagt til grunn at innsparingene skal motsvares av kortere arbeidsgiverperiode i starten av fraværet, slik at den samlede arbeidsgiverbetalingen i sykepengeordningen holdes på om lag samme nivå som i dag. Hovedhensikten med dette er å begrense risikoen for at arbeidstakere med varige helseproblemer skal bli stående utenfor arbeidsmarkedet. Det bygger på en antakelse om at det er en viss sammenheng mellom om en arbeidsgiver har mange fravær mellom for eksempel 7 og 16 dager, og om den har mange langtidsfravær.

Dersom den initiale arbeidsgiverperioden forkortes, for eksempel til en uke, vil det gi mindre behov for arbeidsgiver for å kreve sykmelding fra lege for sykefravær i den initiale arbeidsgiverperioden. Hvis arbeidsgiver åpner for egenmelding i denne perioden, vil arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap få ansvaret for håndtering av sykefraværsforløp som varer inntil en uke. Det kan forhåpentligvis bidra til en raskere direkte dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og frigjøre legeressurser som i dag brukes til legekonsultasjoner for utskriving av kortvarige sykmeldinger.

7.4 Sykmeldte uten arbeidsgiver

Rundt seks prosent av de sykmeldte er ikke registrert med arbeidsgiver ved første sykmeldingstidspunkt. Halvparten av disse er selvstendig næringsdrivende, som kan motta sykepenger etter egne regler. Den andre halvparten er arbeidsledige og mottok dagpenger før de ble syke. De får som hovedregel like mye utbetalt i sykepenger som de fikk i dagpenger. Ekspertgruppen foreslår ingen endringer for disse gruppene.

En annen gruppe er sykmeldte som hadde en arbeidsgiver ved første sykmeldingstidspunkt, men hvor arbeidsforholdet har opphørt senere. Det kan skyldes at arbeidsplassen er nedlagt, at de har mistet jobben ved nedbemanning mv. eller at de i utgangspunktet hadde en midlertidig stilling. Det kan stilles spørsmål ved om denne gruppen bør få full lønn under sykdom, når alternativet ville vært ingen lønn eller eventuelt dagpenger dersom de ikke hadde blitt sykmeldt. Sykepenger basert på tidligere lønn kan dermed innebære at en sykmeldt kommer økonomisk sett betydelig bedre ut enn om vedkommende ikke hadde blitt syk. Dette bryter med et grunnleggende prinsipp om at sykepengene skal erstatte inntekt som er gått tapt på grunn av sykdommen.

Ekspertgruppen mener at personer som sykmeldes rett før et arbeidsforhold tar slutt bør likebehandles med personer som sykmeldes rett etterpå. Det taler for at sykepenger bør opphøre når et arbeidsforhold tar slutt, eller at sykepengene baseres på dagpenger dersom den sykmeldte kvalifiserer for slik stønad. Her må man ta hensyn til at det ikke vil være mulig å være aktiv jobbsøker under sykdom, ved å legge til rette for en enkel overgang til sykepenger basert på dagpenger i disse tilfellene. Overgang til arbeidsavklaringspenger kan også være aktuelt for de som har rett til det.

Et argument for dette forslaget er at sykepenger vil være mer økonomisk attraktivt enn dagpenger for personer som frykter ledighet eller oppsigelse. Det kan føre til økt bruk av sykmelding ved risiko for ledighet eller oppsigelse. For personer som mottar høyere sykepenger enn det de ville kunne oppnå i en eventuell ny jobb, vil den nåværende ordningen kunne gi et sterkt kortsiktig økonomisk insentiv til å forbli sykmeldt. Samtidig kan dette være uheldig for gruppen på lengre sikt, fordi jobbmulighetene kan bli svekket etter ett år som sykmeldt.

Ifølge NAV finnes det ikke statistikk for hvor mange som først var sykmeldte, og som deretter mistet jobben. Vårt forslag om ny modell for arbeidsgivers finansiering av sykepenger betinger at NAV har oversikt over arbeidsgiverforholdet til sykmeldte til enhver tid. Gjennom digitaliseringen av sykepengeområdet vil NAV etter hvert få bedre tilgang til slike opplysninger.

Det er en tilsvarende problemstilling knyttet til permittering: Sykepenger gir en bedre dekning enn dagpenger, og det gir økonomiske insentiver til å benytte sykmelding dersom det er risiko for å bli permittert. Men i mange tilfeller er det ikke mulig å vite om en person som er sykmeldt ellers ville vært omfattet av permittering, og forslaget her vil ikke forhindre muligheten for at sykepengeordningen benyttes som et alternativ til permittering.

7.5 Overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger

Forlenget sykepengeperiode der det er gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver

Enkelte sykdomsforløp vil være av en slik karakter at det ikke er mulig å vende tilbake til arbeidet etter ett år, samtidig som det kan være gode utsikter til å kunne komme tilbake til samme arbeidsgiver på et senere tidspunkt. I slike tilfeller vil det være ønskelig med en lengre sykepengeperiode, for å redusere usikkerheten for den syke. Overgang til arbeidsavklaringspenger har administrative kostnader, og det kan svekke mulighetene for å komme tilbake i jobb. Det er også en fare for at den syke kan miste kontakten med sin nåværende arbeidsgiver. Det er ikke noen automatikk i at arbeidsforholdet opphører ved overgang til arbeidsavklaringspenger, men det særskilte oppsigelsesvernet ved sykdom opphører etter ett år etter dagens regler.

For å unngå at syke arbeidstakere kommer over på en ny trygdeordning i løpet av et behandlingsforløp, foreslår ekspertgruppen å forlenge sykepengeperioden med maksimalt ett år der det er gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver. I denne perioden foreslås det ikke arbeidsgiverfinansiering. Det forutsettes at kompensasjonsgraden i en slik forlenget sykmeldingsperiode settes lik kompensasjonsgraden i arbeidsavklaringspenger. Dette forhindrer at økonomiske hensyn skal påvirke beslutningen om arbeidstaker skal fortsette med sykepenger eller gå over til arbeidsavklaringspenger. For å unngå for lang sykefraværsperiode, foreslår vi at den maksimale samlede sykemeldingsperioden begrenses til to år, selv om sykefraværet er gradert.

Det vises til at i Sverige og Danmark kan sykepenger mottas utover 365 dager, se kapittel 5. I Sverige forlenges sykepengeperioden med lavere kompensasjonsgrad dersom den sykmeldte ikke kan utføre noe arbeid på det vanlige arbeidsmarkedet og arbeidsevnen er midlertidig nedsatt. I Danmark kan sykepengeperioden forlenges til 69 uker dersom det er nødvendig for å gjennomføre tiltak for å avklare arbeidsevnen eller til 134 uker dersom den sykmeldte er under legebehandling og det forventes at den sykemeldte vil kunne gjenoppta arbeidet innen 134 uker. For sykmeldte med en alvorlig og livstruende sykdom er det ingen tidsbegrensning på sykepengeperioden.

Siden kravet i sykepengeordningen er minst 20 prosent nedsatt inntektsevne, mens arbeidsavklaringspenger som hovedregel krever minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne, vil forslaget innebære at det blir mulig for sykmeldte å fortsette lenger med lav sykmeldingsgrad. Dette kan gi en mer gradvis retur til arbeidet.

Lavere krav til redusert arbeidsevne ved overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger

Kravet i sykepengeordningen er som nevnt minst 20 prosent nedsatt inntektsevne for å få rett til stønad, mens det for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd som hovedregel kreves nedsettelse på minst 50 prosent for å komme inn i ordningene. I uføretrygden er det unntak fra kravet om at inntektsevnen skal være nedsatt med minst halvparten for personer som har overgang fra arbeidsavklaringspenger. Da er kravet 40 prosent nedsatt inntektsevne.[2]

Et lavt krav til hvor mye inntektsevnen må være nedsatt åpner for at flere kan kombinere deltidsarbeid med en gradert eller avkortet ytelse. Et argument mot slike lave inngangskrav er at det kan bli for attraktivt med en mindre reduksjon i arbeidstiden uten å gå vesentlig ned i samlet inntekt.

Samtidig kan kravet om 50 prosent nedsatt arbeidsevne være for strengt for de som prøver å komme tilbake til arbeid fra langvarig sykdom. Særlig kan dette gjelde for personer som har hatt gradert sykmelding og arbeidet mer enn 50 prosent i sykmeldingsperioden. Vi foreslår derfor at inngangskravet til arbeidsavklaringspenger senkes fra 50 til 40 prosent redusert arbeidsevne for de som kommer fra sykepenger. Det svarer til inngangskravet til uføretrygd for de som kommer fra arbeidsavklaringspenger.

7.6 Oppsummering av forslag

En god sykepengeordning med hovedsakelig statlig finansiering er et viktig velferdsgode. Det sikrer likebehandling av alle arbeidstakere og beskytter arbeidsgivere mot uforutsette kostnader knyttet til å ansette personer med mulige helseproblemer. En god forsikring for arbeidstakere mot bortfall av inntekt ved sykdom er også arbeidsrettet på den måten at det gjør det mer attraktivt å være i arbeid. Dette må imidlertid

[2] I tillegg er det et unntak fra kravet for både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd når uførheten skyldes yrkesskade. Da er kravet 30 prosent nedsatt arbeids-/inntektsevne.

veies mot at en sjenerøs ordning også svekker insentivene til å forhindre sykefravær.

Sykefravær innebærer store kostnader for arbeidsgivere og samfunnet for øvrig. Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer over på andre helserelaterte ytelser og etter hvert mister tilknytningen til arbeidslivet. Det er derfor behov for tiltak for å redusere sykefraværet.

Ekspertgruppen har fått i oppdrag å se på hvordan inntektsikringsordningene kan innrettes med sikte på å styrke sysselsettingen. Omfattende forskning viser at økonomiske insentiver for arbeidstakere og arbeidsgivere er viktig for omfanget av sykefraværet. Et sentralt problem i den nåværende sykepengeordningen er at arbeidsgivernes kostnader i hovedsak er knyttet til korttidsfraværet, som trolig er den delen av fraværet som arbeidsgiverne i minst grad kan påvirke. Det er også for lite bruk av gradert sykmelding, til tross for at forskning tyder på at økt bruk av gradering kan bidra til redusert sykefravær. Arbeidstakere får i dag full kompensasjon i hele sykepengeperioden, og sykepengeperiodens lengde er uavhengig av om fraværet er gradert. Arbeidstakere har derfor svake økonomiske insentiver til å redusere fraværet og bidra til gradering.

Ekspertgruppen har vurdert flere elementer i sykepengeordningen. Sysselsettingshensyn taler for at det er en egenandel for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Samtidig mener vi at det er gode argumenter for at en slik egenandel i form av lavere kompensasjonsgrad for arbeidstakere, ikke skal inntreffe fra første dag. Dette vil gi den sykmeldte tid til å tilpasse seg til lavere inntekter, og det gir større likebehandling av arbeidstakere med ulik grad av fleksibilitet i arbeidssituasjonen.

Vårt forslag til endringer i sykepengeordningen tar sikte på å begrense langvarig sykefravær og øke bruken av gradering. Forslaget har følgende hovedelementer:

- Den maksimale varigheten av sykepengeperioden gjøres avhengig av gradering, slik at graderte sykefravær kan vare lenger. Konkret foreslås det at maksimal sykmeldingsperiode settes til tolv fulltids fraværsmåneder, med en øvre grense på samlet fraværslengde på 18 måneder.
- Det vurderes om det særskilte oppsigelsesvernet under sykdom forlenges i tråd med utvidelse av sykmeldingsperioden.
- Kompensasjonsgraden for arbeidstaker reduseres til et lavere nivå i siste del av sykefraværsperioden. Konkret foreslås det at kompensasjonsgraden reduseres til 80 prosent etter seks fulltids fraværsmåneder. Perioden med 100 prosent kompensasjon kan forlenges til inntil tolv måneder ved gradering.
- Sykepengeperioden forlenges til maksimalt to år der det er gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver. Kompensasjonsgraden settes lik som for arbeidsavklaringspenger etter utløp av ordinær sykepengeperiode.
- Arbeidsgivers finansieringsansvar forskyves delvis fra korttidsfravær til langtidsfravær innenfor en kostnadsnøytral ramme. Konkret foreslås det at den initiale arbeidsgiverperioden forkortes fra 16 til 7 dager, og at arbeidsgiver får et økonomisk delansvar for sykepenger i resten av sykefraværsperioden, ved at arbeidsgiver dekker 10 prosent av sykepengene opp til 50 prosent av fulle sykepenger. Det er beregnet at dersom arbeidsgiver deretter dekker 25 prosent av sykepengene, blir modellen om lag kostnadsnøytral. Det er da lagt til grunn at ekspertgruppens samlede forslag til endringer i sykepengeordningen vil bidra til å redusere sykefraværet med om lag seks prosent.
- Sykmeldte uten arbeidsgiver får en ytelse på samme nivå som vedkommende ville fått uten å være sykmeldt, som vanligvis vil tilsvare nivået på dagpengene.
- Inngangskravet til arbeidsavklaringspenger senkes fra 50 til 40 prosent redusert arbeidsevne for de som kommer fra sykepenger.

Ekspertgruppens forslag vil innebære tre viktige endringer som samlet kan bidra til en betydelig reduksjon i langvarig sykefravær:

- Sterkere insentiver til gradert sykmelding for arbeidstaker og arbeidsgiver vil bidra til økt bruk av graderte sykmeldinger.
- Økt finansieringsansvar for langsiktig sykefravær for arbeidsgiver vil styrke arbeidsgivers insentiver til å motvirke langtidsfravær.
- Redusert kompensasjonsgrad for arbeidstaker for siste del av sykefraværsperioden vil styrke arbeidstakers insentiver til å komme tilbake i jobb, helt eller delvis gjennom gradert sykmelding.

Samlet vil ekspertgruppens forslag være omtrent kostnadsnøytralt for arbeidsgiverne. For arbeidsgivere med høy andel graderte sykmeldinger, som har lite langtidsfravær, eller som lykkes i arbeidet med å redusere langtidsfraværet, kan forslaget gi betydelige innsparinger. Samtidig vil forslaget innebære økte kostnader for virksomheter med lav andel graderte sykmeldinger og høyt

langtidsfravær. Dette kan være et problem, særlig for små virksomheter som har ansatte med kroniske helseproblemer. Det kan derfor være grunn til å vurdere eksisterende skjermingsordninger for enkelte grupper.

For arbeidstakere vil forslaget om en viss reduksjon i kompensasjonsgraden for siste del av sykepengeperioden innebære en viss innstramming. Samtidig blir det gunstigere for arbeidstakere ved en mulighet for lengre varighet ved gradert sykmelding. Med 50 prosent sykmelding vil forslaget innebære 12 måneder med full kompensasjon, og deretter opptil 6 måneder med samlet inntekt fra lønn og sykepenger tilsvarende 90 prosent av full lønn.

For langvarig sykmeldte med gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver, vil forslaget om forlenget sykepengeperiode gi mindre usikkerhet og tidsbruk knyttet til søknad om arbeidsavklaringspenger, og mulighet for en mer gradvis tilbakegang til arbeid.

De enkelte elementene kan gjennomføres uavhengig av hverandre. Vi mener imidlertid modellen bør ses som en helhet. De ulike delene forsterker hverandre og sammen kan de bidra til lavere sykefravær, mer gradering og at færre blir stående varig utenfor arbeidslivet. Modellen kan ses som en samlet pakke, der forbedringer for arbeidsgivere og arbeidstakere har til hensikt å kompensere for de innstrammende elementene.

Kapittel 8
En arbeidsorientert uføretrygd

Forskning og erfaring viser at arbeid kan være helsebringende ved vanlige årsaker til uføretrygding i Norge, som rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser. Mange helseproblemer er plagsomme enten man jobber eller ikke, samtidig som arbeid kan innebære positive virkninger gjennom aktivisering, sosial kontakt og bedre selvbilde. Flere studier viser at tap av arbeid gir en kraftig økning i risikoen for å bli uføretrygdet, og at risikoen er større jo vanskeligere det er å skaffe nytt arbeid. Også dette indikerer en betydelig arbeidsevne hos mange uføretrygdede.

Til tross for betydelig arbeidsevne hos mange uføretrygdede, er det bare om lag 1/4 av nye mottakere av uføretrygd som får gradert ytelse. Riksrevisjonen viser til at det ikke er merkbart flere nye med gradert uføretrygd etter at uførereformen ble innført.

Etter ekspertgruppens mening er hovedproblemet med dagens ordning at den legger for lite vekt på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Til tross for ønske om jobb og betydelig restarbeidsevne, er det ofte vanskelig for personer med helseproblemer å nå fram i konkurransen om jobber på det ordinære arbeidsmarkedet.

Vi foreslår at uføretrygden gjøres mer arbeidsorientert ved en omlegging som bidrar til at personer med gradert uføretrygd blir mer attraktive i arbeidsmarkedet. Et hovedelement i dette er innføring av helsejustert lønn, der et uførevedtak innebærer et anslag på reduksjonen i produktivitet per time, og arbeidsgivere betaler en timelønn som bygger på ordinær lønn, men justert for reduksjonen i produktivitet. Uføretrygden gis da som kompensasjon for redusert lønn istedenfor, eller i tillegg til, kompensasjon for redusert arbeidstid. Det bør også gjøres andre tiltak for å bedre jobbmulighetene, som tilrettelegging og oppfølging, bistand til å finne jobb i privat sektor, eller mulighet for ansettelse med helsejustert lønn i offentlig sektor.

I tillegg foreslås det en inntektssikring ved arbeidsledighet for de som får arbeidsorientert gradert uføretrygd, noe som trolig ytterligere vil kunne øke bruken av gradering.

Vi foreslår at det arbeidsorienterte trygdesystemet innføres gradvis, i første omgang for tre målgrupper. Systemet gjøres fullt ut gjeldende for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år, f.eks. 1990. Det bør også gjøres forsøk for personer med helseproblemer som gir nedsatt arbeidsevne i den jobben de har, men der det ikke vurderes at personen har bedre arbeidsmuligheter i andre jobber. På frivillig basis bør også personer med uførevedtak under dagens trygdeordning etter hvert få muligheten til å søke arbeid med helsejustert lønn.

Man bør også vurdere bruk av helsejustert lønn for personer med arbeidsavklaringspenger, som en midlertidig ordning for å avklare arbeidsevnen, med sikte på ordinært arbeid.

Et viktig mål ved utformingen av trygdesystemet er at det støtter opp under muligheten til å sikre inntekt gjennom eget arbeid, og ikke «bare» erstatter bortfall av egen inntekt. Dette er spesielt viktig i tilknytning til uføretrygden, ettersom den normalt mottas i lang tid, i mange tilfeller gjennom store deler av den potensielle yrkeskarrieren. For slike langvarige inntektssikringsbehov er utbetaling av stønad alene vanligvis en dårlig løsning, både for den enkelte og for samfunnet, ettersom den ikke ivaretar fundamentale menneskelige behov knyttet til deltakelse og tilhørighet, og heller ikke gir utnyttelse av gjenværende arbeidsevne.

Et trygdesystem som i større grad bidrar til at personer med nedsatt arbeidsevne kan utnytte sin gjenstående arbeidsevne, vil muliggjøre store velferdsgevinster. Det gir rom for utnyttelse av en reell arbeidskraftreserve til å løse viktige oppgaver i samfunnet, i tillegg til at deltakelse i arbeidslivet ofte kan bidra til bedre helse og økt livskvalitet.

Også i dag er det et mål at personer med nedsatt arbeidsevne skal utnytte gjenstående arbeidsevne, og ordningen med gradert uføretrygd legger i prinsippet til rette for dette. Tilsynelatende kan det være en bra ordning sett fra potensielle arbeidstakeres ståsted, ved at de kan bruke sin gjenstående arbeidsevne til lønnet arbeid, i kombinasjon med en gradert uføretrygd. Likevel blir

ordningen lite brukt. I Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017, pekes det på at målet med uførereformen om at flere uføretrygdede skal kunne kombinere arbeid og trygd ikke er oppfylt. Riksrevisjonen viser til at det ikke er merkbart flere nye med gradert trygd etter at uførereformen ble innført. Som vist i kapittel 4, har Norge også en høy andel uføre sammenlignet med andre land.

Etter ekspertgruppens syn er hovedproblemet med dagens ordning at den legger for liten vekt på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedspolitikken har lagt vekt på tilbudssiden, gjennom kvalifisering, arbeidstrening og i noen grad på økonomiske insentiver, med sikte på at personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne få jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. Derimot er det lite omfang av effektive tiltak som gjør at arbeidsgivere faktisk vil ansette arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. Det innebærer at disse personene til syvende og sist kan bli stående uten arbeid, uansett hvor motiverte de er. Vanskene med å få jobb fører samtidig til at man ikke har kunnet gå så langt i retning av å styrke de økonomiske insentivene til å arbeide, fordi dette ville ramme dem som ikke lykkes i å finne en jobb.

Den nåværende ordningen med gradert uføretrygd illustrerer problemet. I dagens ordning forutsettes det i praksis at en person med 50 prosent gradert uføretrygd kan jobbe med normal produktivitet i 50 prosent stilling, og så ikke jobbe mer enn det. For en person med nedsatt arbeidsevne er det mer rimelig å anta at produktiviteten er redusert uansett hvor lenge personen jobber. Da vil gradert uføretrygd være lite egnet. Når arbeidsgivere må betale full timelønn for en jobbsøker med redusert produktivitet, vil arbeidsgiverne heller ansette andre jobbsøkere. Dermed vil jobbsøkere med nedsatt arbeidsevne tape i konkurransen om jobbene. Det hjelper lite å gi trygdemottakere insentiver til å arbeide hvis det ikke samtidig gjøres nok for å sikre at arbeidskraften etterspørres.

Ekspertgruppen mener at det må legges større vekt på å øke etterspørselen etter arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. Et hovedgrep som vi foreslår er å reformere uføretrygden slik at den kan kompensere for redusert produktivitet *per arbeidstime*. Dette vil si at trygden ikke utelukkende skal dekke opp for redusert arbeidstid, men også for at kravene til tempo, produktivitet, og stabilitet bør settes lavere for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette foreslås oppnådd ved å innføre en mulighet for bruk av *helsejustert lønn*, dvs. at folketrygden kan dekke lavere produktivitet istedenfor, eller i tillegg til, å dekke lavere arbeidstid. Det vil da for eksempel være mulig å jobbe full tid med 50 prosent uføretrygd og 50 prosent lønn – og med halverte krav til produktivitet per time. Lønnen bør ta utgangspunkt i ordinær lønn til andre ansatte (tarifflønn), men justeres for reduksjon i produktivitet som skyldes helseproblemer.

Med basis i en korrekt arbeidsevnevurdering innebærer en helsejustert lønn at personer med nedsatt arbeidsevne i prinsippet vil være like attraktive arbeidssøkere som andre. I prinsippet skulle det dermed ikke være behov for andre tiltak. I mange tilfeller vil det trolig likevel være hensiktsmessig å kombinere helsejustert lønn med andre tiltak for å sikre jobbmulighetene, som bistand til å finne jobb i privat sektor eller legge til rette for ansettelser med helsejustert lønn i offentlig sektor.

Ekspertgruppen antar at bruken av 100 prosent uføretrygd i dag er langt mer omfattende enn det den reelle reduksjonen i arbeidsevne tilsier, fordi selv en liten reduksjon i arbeidsevnen i praksis kan gjøre det vanskelig å finne arbeid. I det ordinære arbeidsmarkedet kan selv en begrenset reduksjon i arbeidsevnen, forstått som en begrenset reduksjon i produktiviteten per time, medføre at inntektsevnen blir redusert til null fordi arbeidstakeren ikke får en jobb. Hensikten med forslaget om innføring av helsejustert lønn er å endre dette bildet, slik at bruk av gradert uføretrygd kan bli langt mer vanlig enn i dag, særlig for personer som potensielt sett har mange gjenværende år i arbeidslivet.

En viktig motivasjonsfaktor for vårt forslag er en stigende erkjennelse om at sykdom og funksjonshemming ikke er uforenlig med arbeid. Tvert om viser forskning og erfaring at arbeid i mange tilfeller er helsebringende, særlig for personer med sykdomsdiagnosene som er viktige årsaker til uføretrygding i Norge, som rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser, se for eksempel oversikt i Waddell og Burton (2006). Mange helseproblemer er plagsomme enten man jobber eller ikke, samtidig som arbeid kan innebære positive virkninger gjennom aktivisering, sosial kontakt og bedre selvbilde, som også kan bidra til å bedre helsen. Andre studier viser at tap av arbeid gir en kraftig økning i risikoen for å bli uføretrygdet, og at risikoen er større jo vanskeligere det er å skaffe nytt arbeid, se f.eks. Rege m.fl. (2009) og Bratsberg m.fl. (2010). Også dette indikerer en betydelig arbeidsevne hos mange uføretrygdede.

Ettersom ekspertgruppens forslag innebærer en betydelig omlegging av dagens inntekts-

sikringsordninger foreslås det en forsiktig og gradvis innfasing av et nytt system, i kombinasjon med forsøksvirksomhet. De endringer som iverksettes bør være gjenstand for vitenskapelig evaluering, slik at man gjennom erfaring og læring kan utvikle et stadig mer treffsikkert system. Nedenfor redegjøres det først nærmere for noen hovedproblemstillinger knyttet til bruken av gradert uføretrygd og helsejustert lønn, før et mer konkret forslag til innfasing og utprøving presenteres.

8.1 Reduserte produktivitetskrav og helsejustert lønn

I det nåværende regelverket for uføretrygd skal NAV vurdere søkerens inntektsevne ved uførevedtaket, og søkere med delvis nedsatt inntektsevne skal få gradert uføretrygd. Gradert uføretrygd brukes imidlertid relativt lite. I 2017 var det om lag 1/4 av nye mottakere av uføretrygd som fikk en gradert ytelse. Trolig er det langt flere av de uføre som kunne hatt en arbeidsinntekt, og som dermed kunne vært gitt en gradert ytelse. Det underbygges blant annet av at over 20 prosent av de uføre med en 100 prosent ytelse har inntekt ved siden av uføretrygden. Av disse har drøyt 40 prosent en inntekt over 0,4 G (39 000 kroner).

Den lave andelen med gradert uføretrygd i det nåværende systemet må ses i lys av at graderingen skal bygge på en vurdering av den inntektsevnen som den aktuelle personen vil ha i det ordinære arbeidsmarkedet. Selv om en person med helseproblemer kan ha en betydelig arbeidsevne, kan produktiviteten likevel være klart lavere enn for en frisk person. I så fall kan det bli vanskelig for personen med helseproblemer å konkurrere med friske personer om hel- eller deltidsjobber med ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Hvis helseproblemene innebærer at man ikke kan få en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, vil det normalt være riktig å fatte et vedtak om 100 prosent uføretrygd. En betydelig evne til å utføre verdiskapende arbeid vil i dagens system ha liten verdi dersom produktiviteten ikke forsvarer ordinære lønnsvilkår.

Problemene som personer med gradert uføretrygd kan ha på arbeidsmarkedet, vises ved at gradering i all hovedsak – om lag 70 prosent – gjelder personer som har et arbeidsforhold ved innvilgelse av uføretrygd. Blant de som fikk gradert uføretrygd uten å ha et arbeidsforhold ved innvilgelsen av trygd, var det etter ett år bare 12 prosent som hadde startet et arbeidsforhold (Berg m.fl. 2014). Etter tre år var det omtrent 20 prosent, og etter fem år knapt 25 prosent. Tre av fire personer som får gradert uføretrygd uten å ha arbeidsforhold får dermed ikke jobb i løpet av fem år.

De store vanskene med å finne jobb for personer med gradert uføretrygd tyder på at den lave bruken av gradert uføretrygd er godt begrunnet i det nåværende systemet. Dersom gradering skulle bli brukt oftere i dagens system, er det liten grunn til å tro at de ekstra personene med gradert uføretrygd ville greie seg bedre på arbeidsmarkedet enn de nåværende trygdemottakerne med gradering. I så fall ville økt bruk av gradering føre til at flere personer fikk lavere trygd, men uten å komme i jobb.

Etter ekspertgruppens mening er en viktig årsak til vanskene med å finne jobb for personer med gradert uføretrygd, at de oppfattes som mindre produktive enn andre arbeidssøkere. Det er betydelig konkurranse om jobbene på det norske arbeidsmarkedet, og personer med helseproblemer som gir grunnlag for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger, vil lett kunne tape i denne konkurransen. For å kunne øke sysselsettingen for personer med uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger, er det nødvendig med tiltak som gjør disse personene mer attraktive for arbeidsgiverne. For noen personer med problemer i arbeidsmarkedet vil bedre oppfølging og/eller bedre kompetanse være riktig og viktig for å bedre mulighetene til å komme i jobb. Slike tiltak drøftes i kapittel 10 og 11. Men for personer på uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger er helseproblemer en vesentlig årsak til redusert inntektsevne, og i mange tilfeller vil det da være begrenset hvor mye som kan oppnås med kompetansetiltak. I så fall vil det være behov for andre tiltak for å gjøre slike personer mer attraktive for arbeidsgiverne.

Gradert uføretrygd, slik ordningen er utformet i dag, gir vanligvis liten hjelp for å løse dette problemet. En person som er vurdert å ha helseproblemer som gjør at han eller hun ikke kan jobbe i mer enn 50 prosent stilling, vil kunne få 50 prosent uføretrygd. Men samtidig forventes det at denne personen kan jobbe med normal produktivitet i den tiden som jobbes. Helseproblemene som gjør at personen ikke kan jobbe mer enn 20 timer i uka, er dermed vurdert å ikke være noe alvorlig problem for arbeidsevnen de første 20 timene i uka. Trolig er dette en dårlig beskrivelse av arbeidsmulighetene til mange uføretrygdede. For eksempel vil en hjelpepleier med ryggproblemer som forhindrer tunge løft ikke ha full produktivitet i en halv stilling. Likevel kan hjelpepleieren kanskje gjøre mye nytte for seg selv i en høyere stillingsprosent enn halv

stilling, fordi det er mange arbeidsoppgaver som ikke krever tunge løft.

En viktig årsak til problemet er at gradering av uføretrygd bare har betydning for antall timer som den trygdede forventes å jobbe, uten å ta hensyn til produktiviteten per time. Implisitt legges det dermed til grunn at en person som er 50 prosent ufør kan jobbe med normal produktivitet i halv stilling, samtidig som det antas at personen ikke kan jobbe i flere timer enn dette.

Etter ekspertgruppens mening ville uføretrygden være mer egnet til å få trygdemottakere i jobb dersom trygdeordningen i større grad var tilpasset trygdemottakerens arbeidsevne eller produktivitet. En trygdeordning som er basert på at trygdemottaker enten har null eller full produktivitet, er ikke egnet for en hjelpepleier som ikke kan løfte tungt, men som kan gjøre mange andre arbeidsoppgaver.

Dersom trygden var fastsatt tilsvarende reduksjonen i produktivitet per time, ville situasjonen bli helt annerledes. En hjelpepleier med ryggproblemer som ble vurdert å ha en produktivitet per time på 60 prosent av en frisk hjelpepleier, ville kunne motta 60 prosent av vanlig lønn og 40 prosent av vanlig trygd per arbeidet time. For arbeidsgiver ville hjelpepleieren da i prinsippet kunne konkurrere på like fot med en frisk hjelpepleier, fordi lønnskostnaden er redusert i tråd med reduksjonen i produktiviteten. I en avdeling der det er behov for mer hjelp, men der budsjettet ikke tillater en vanlig stilling, kan det være aktuelt å ansette en person til 60 prosent lønn.

For å gjøre personer med helseproblemer som svekker arbeidsevnen attraktive for arbeidsgiverne, er det etter ekspertgruppens mening viktig å redusere lønnskostnadene for arbeidsgiver, slik at lønnskostnaden blir mer tilpasset den svekkede arbeidsevnen. En egnet måte å gjøre dette på ville være å legge om uføretrygden, slik at arbeidsgiver betaler en lavere lønn, justert ut fra den produktivitet arbeidstakeren har i den aktuelle jobben, og der arbeidstakeren blir kompensert med en trygd tilsvarende den reduserte produktiviteten.

I en ideell arbeidsorientert uføretrygdordning ville et nytt uførevedtak innebære et vedtak om en helsejustert produktivitet per time, eventuelt sammen med et vedtak om behov for nedsatt normalarbeidstid. Det helsebaserte anslaget for produktivitet skal legges til grunn ved avlønning i det ordinære arbeidsmarkedet. Dersom NAV fastsetter produktiviteten til for eksempel 50 prosent, innebærer det at arbeidsgiver betaler 50 prosent av ordinær timelønn til denne trygdemottakeren. Trygdemottakeren vil så motta trygd som tilsvarer reduksjonen i produktivitet, i dette tilfellet 50 prosent av vanlig trygd per time.

I prinsippet er det også i dagens uføretrygd mulig å jobbe med lavere timelønn, slik at en person med 50 prosent uføretrygd kan kompensere for lavere produktivitet per time ved å jobbe full tid med halv timelønn, uten å få noen avkortning av uføretrygden. Men i praksis finnes det få jobber der det er mulig å redusere timelønnen for å kompensere for helseproblemer som forårsaker redusert produktivitet. En årsak til dette er begrensninger i nåværende regelverk og tariffavtaler. Uten et vedtak fra NAV ville også en reduksjon i timelønnen begrunnet ut fra helseproblemer kunne framstå som vilkårlig og urettferdig.

Også i det nåværende systemet må NAV foreta en vurdering av personens inntektsevne, og i realiteten må en slik vurdering bygge på en vurdering av personens produktivitet og hvor mange timer som personen kan arbeide, selv om det ikke er nødvendig å skille mellom disse to elementene. I det nåværende systemet er det en ytterligere komplikasjon i vurderingen av inntektsevnen ved at NAV må vurdere i hvilken grad personen kan konkurrere om jobber i det ordinære arbeidslivet. I dag blir dette problemet i de fleste tilfellene «løst» ved et vedtak om 100 prosent uføretrygd.

Vårt forslag legger til rette for at det i langt flere tilfeller blir gitt gradert uføretrygd. De økonomiske insentivene til arbeid er langt sterkere dersom det i utgangspunktet gis en gradert uføretrygd framfor 100 prosent uføretrygd. En person med 100 prosent uføretrygd vil typisk sitte igjen med om lag 1/3 av lønnsinntekten etter at det er tatt hensyn til at uføretrygden avkortes, og enda mindre etter skatt. En med gradert uføretrygd får derimot, inntil et visst nivå på lønnsinntekten, ingen avkorting og det blir derfor mye mer lønnsomt å jobbe. Den store forskjellen i effektiv skatt på arbeid i de to tilfellene er illustrert i figur 9.1.

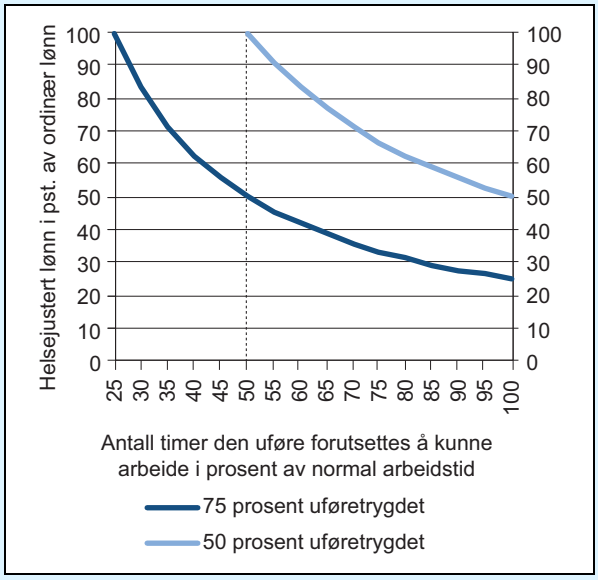
Arbeidsorientert uføretrygd forutsetter at det åpnes for at arbeidsgivere kan ansette personer i ordinære jobber til en lønn som er basert på tarifflønn, men som er helsejustert på basis av nedsatt arbeidsevne. Det betyr at tariffavtaler og regelverk må tilpasses. I tariffavtalene er det gjerne en klausul om egen og lavere lønnssatser for lærlinger. Tilsvarende kunne det være en klausul om at det er mulig å bruke helsejustert lønn med utgangspunkt i avtalens lønnssatser.

En reduksjon i timelønnskostnadene for arbeidsgiver vil bidra til å øke etterspørselen etter arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, og mange uføre vil finne egnet arbeid på egenhånd.

Boks 8.1 Sammenhengen mellom uføregrad, helsejustert lønn og arbeidstid

Gradering av uføretrygden vil med ekspertgruppens forslag beregnes med utgangspunkt i vedtaket for produktivitet per time og det antall timer som NAV ut fra en helsevurdering mener at trygdemottakeren kan jobbe, målt i prosent av full stilling. Trygdemottakeren vil få trygd for reduksjonen i produktivitet i den tiden som kan jobbes, og trygd for den resterende arbeidstiden som det er lagt til grunn at han eller hun ikke kan jobbe. Vedtaket om produktivitet legges til grunn for en helsejustert lønn.

Figur 8.1 illustrerer at en gitt uføregrad kan være forenlig med mange kombinasjoner av helsejustert lønn og antall timer det er lagt til grunn at den uføretrygdede kan jobbe. En arbeidstaker med 50 prosent helsejustert lønn, som vurderes å kunne jobbe i halv stilling, vil ha en samlet inntektsevne på 0,5*0,5=0,25, dvs. 25 prosent, noe som vil gi en gradert uføretrygd på 75 prosent. En person som er vurdert å kunne jobbe full tid med 25 prosent helsejustert lønn vil også få en uføregrad på 75 prosent.



Figur 8.1 Kombinasjoner av helsejustert lønn og andel den uføre forutsettes å kunne være i arbeid

Det kan likevel være behov for at myndighetene bistår i arbeidet med å etablere et velfungerende marked for denne type jobber. NAV vil kunne ha en særlig viktig rolle gjennom sin kontakt med arbeidsgivere.

En omlegging til arbeidsorientert uføretrygd reiser en rekke spørsmål:

- Hvordan vil forslaget om helsejustert lønn i praksis påvirke bruken av gradert uføretrygd?
- Hvilke ressurser og administrative prosesser vil implementeringen av arbeidsorientert uføretrygd kreve i NAV?
- Vil NAV være i stand til å fastsette rimelige anslag på graden av nedsatt produktivitet?
- I hvilken grad vil bruken av helsejustert lønn bidra til å øke etterspørselen etter arbeidskraft med nedsatt arbeidsevne, slik at personer med gradert uføretrygd faktisk får jobb i tråd med graderingen?
- Hvordan kan vi sikre reelle jobbmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne som over tid ikke når opp i konkurransen med andre arbeidssøkere, selv med helsejustert lønn?
- Hvordan vil arbeidsorientert uføretrygd påvirke tilstrømmingen av nye mottakere av uføretrygd?
- Hvilke konsekvenser vil en arbeidsorientert uføretrygd ha for arbeidsmarkedet for øvrig, for eksempel knyttet til lønnsdannelse og eventuell fortrengning av andre arbeidstakere?

Innfasing av arbeidsorientert uføretrygd reiser mange ulike typer spørsmål, og det har ikke vært mulig for ekspertgruppen å utrede alle disse i detalj. En implementering av forslaget fordrer derfor ytterligere utredninger, og også drøfting med arbeidslivets parter. Nedenfor diskuteres noen mer overordnede og prinsipielle spørsmål knyttet til overgangen mot et mer arbeidsorientert trygdesystem.

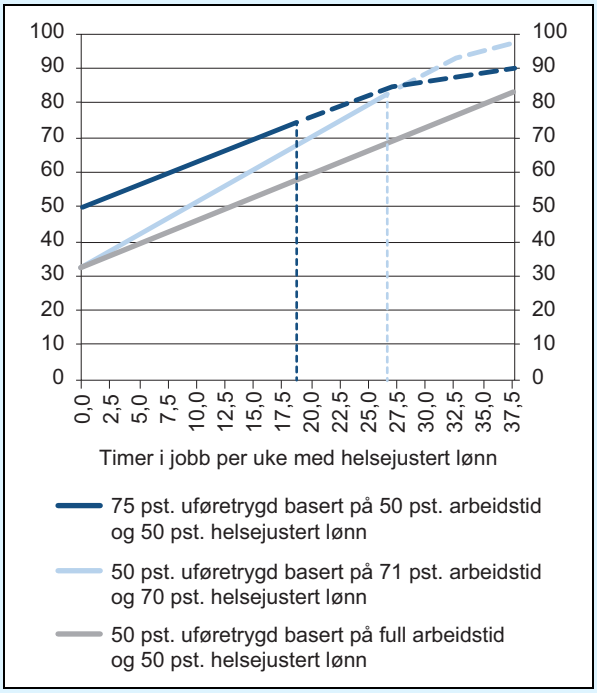
8.2 Innfasing av en arbeidsorientert uføretrygd

De mange åpne spørsmålene taler for at man går forsiktig fram ved innføring av et nytt system. Utvalget foreslår derfor en gradvis innfasing, i kombinasjon med avgrensede forsøk. En slik framgangsmåte vil kunne gi viktig kunnskap om hvordan både den enkelte ytelsesmottaker, arbeidsgivere og forvaltningen reagerer på

Boks 8.2 Kompensasjonsgrad ved helsejustert lønn

Kompensasjonen for en uføretrygdet som er i jobb med helsejustert lønn, vil være en kombinasjon av gradert uføretrygd og den helsejusterte lønnen. Med arbeidstid i tråd med det som er lagt til grunn for uførevedtaket, blir samlet inntekt høyere enn 66 prosent av tidligere inntekt, som tilsvarer 100 prosent uføretrygd.

En person med 50 prosent helsejustert lønn som vurderes å kunne jobbe full tid, vil få en uføregrad på 50 prosent, se grå graf i figur 8.2. Kompensasjonsgraden vil være 83 prosent når vedkommende jobber full tid, dvs. i tråd med den arbeidstiden som er lagt til grunn for uførevedtaket. Figuren tar ikke hensyn til at det vil kunne bli utbetalt en form for ledighetsytelse dersom personen ikke får jobb (se avsnitt 8.3).



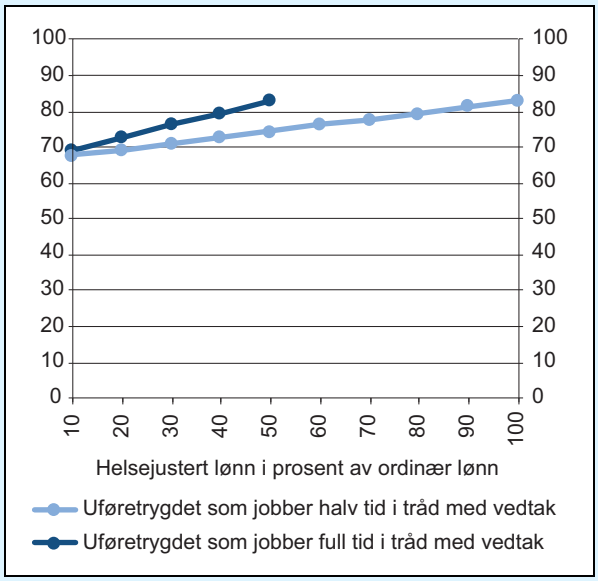
Figur 8.2 Kompensasjonsgrad før skatt for ulike kombinasjoner av uføregrad og helsejustert lønn. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Prosent av tidligere inntekt

De vertikale stiplede linjene i figuren viser den arbeidstiden per uke som er lagt til grunn for uførevedtaket. For den uføre med 75 prosent uføregrad og 50 prosent helsejustert lønn vil dette være 18,75 timer per uke. For den uføre med 50 prosent uføregrad og 70 prosent helsejustert lønn vil det være nær 27 timer per uke. For den uføre med 50 prosent uføregrad og 50 prosent helsejustert lønn vil det være lagt til grunn full arbeidstid/37,5 timer per uke.

En person med 50 prosent helsejustert lønn som vurderes å kunne jobbe halv tid, vil få en uføregrad på 75 prosent. Kompensasjonsgraden vil være 74,5 prosent hvis vedkommende jobber halv tid, dvs. 18,75 timer, i tråd med den arbeidstiden som er lagt til grunn for uførevedtaket (se mørk blå graf). Hvis personen jobber mer enn dette, kan kompensasjonsgraden stige til nesten 90 prosent ved full tid. Uføretrygden avkortes fra det punktet der arbeidsinntekten overstiger gjenværende inntektsevne pluss fribeløpet på 0,4 G, og dette framkommer som knekkpunkter i figuren.

I det siste eksemplet i figuren er det lagt til grunn 70 prosent helsejustert lønn og at det er vurdert at personen kan jobbe i overkant av 70 prosent av full tid, slik at uføregraden blir 50 prosent. Hvis personen jobber det antallet timer som er lagt til grunn for vedtaket, dvs. nær 27 timer, blir kompensasjonsgraden 83 prosent (se lys blå graf). Maksimal kompensasjonsgrad ved full tid blir mer enn 96 prosent.

Figur 8.3 viser hvordan inntekten avhenger av helsejustert lønn for en ufør som jobber det antall timer som uførevedtaket tilsier (halv eller full tid). For eksempel vil en person med 80 prosent helsejustert lønn som jobber halv tid i tråd med vedtaket, ha en uføregrad på 1 – 0,8*0,5 = 0,6, dvs. 60 prosent. Personen vil da få en kompensasjonsgrad før skatt på 100*(1 – uføregrad) + 66*uføregrad = 100*0,4 + 66*0,6 = 79,6 prosent, som vist ved lys blå graf. Vi ser at høyere helsejustert lønn gir høyere kompensasjonsgrad, fordi høyere arbeidsinntekt mer enn oppveier lavere trygdeytelse.



Figur 8.3 Kompensasjonsgrad før skatt for ulike nivåer på helsejustert lønn. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Prosent av tidligere inntekt

Kurven for den uføre som arbeider full tid i tråd med vedtak slutter ved 50 prosent helsejustert lønn, fordi en høyere helsejustert lønn ville innebære at inntektsevnen ikke var nedsatt med 50 prosent, som er hovedregelen for rett til uføretrygd.

endrede muligheter og insentiver, og om mulige ringvirkninger i arbeidsmarkedet som helhet. Noen av virkningene kan komme gradvis, for eksempel når det gjelder dynamiske effekter på attføringsprosessen og innstrømmingen til uføretrygd. Det må derfor forventes at det tar lang tid før vi ser de fulle effektene av et mer arbeidsorientert trygdesystem.

Ekspertgruppen foreslår en innfasing og utprøving langs tre hovedspor:

1. Full implementering av et nytt system for arbeidsorientert uføretrygd avgrenses til personer født etter et bestemt år, for eksempel 1990.
2. Forsøk med arbeidsorientert uføretrygd i tilknytning til nye søknader om uføretrygd fra personer som vurderes å ha gode utsikter til å kunne fortsette i sitt opprinnelige yrke med reduserte produktivitetskrav.
3. Gradvis innføring av en generell adgang for uføretrygdede å søke om å bli vurdert for helsejustert lønn på frivillig basis.

8.2.1 Gradvis innfasing basert på fødselsår

Ekspertgruppen foreslår at et nytt og arbeidsorientert trygdesystem i første omgang gjøres fullt ut gjeldende for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år, for eksempel 1990. Ved å avgrense målgruppen for den nye ordningen til personer født etter 1990 oppnås det at de administrative og praktiske utfordringene knyttet til gjennomføring i første omgang blir begrenset og håndterbare. Samtidig sikrer man en reell utprøving av både de umiddelbare og de dynamiske virkningene av et nytt system, herunder hvordan bortfall av utsikten til en framtidig arbeidsfri inntekt kan tenkes å påvirke atferden til ungdom tidligere i stønadsforløp. Innfasing basert på fødselsår vil også gi et godt grunnlag for vitenskapelig evaluering av den nye ordningen, ved at man kan sammenligne kohorter født like før og like etter regimeskiftet. Samtidig vil det ikke være mulig å velge seg inn eller ut av den nye ordningen ved å flytte eller vente. Dessuten vil det muliggjøre justering av kursen underveis, og eventuelt en reversering av elementer som ikke virker etter hensikten. Ved å starte opp i relativt liten skala blir risikoen ved å forsøke et nytt og uprøvd system dempet.

Ekspertgruppen vil påpeke at varig passivitet og utenforskap er særlig belastende og kostbart for unge mennesker. Innvilgelse av en 100 prosent uføretrygd allerede i 20-årene representerer potensielt sett et langt større samfunnsproblem enn en tilsvarende trygd innvilget for eldre mennesker. Ved å fase inn en arbeidsorientert uføretrygd først for yngre fødselskohorter, sørger vi for at kreftene settes inn der den potensielle gevinsten er størst, både for den enkelte trygdemottaker og for samfunnet.

For denne målgruppen mener ekspertgruppen det er viktig at utsikten til et betalt arbeid framstår som troverdig, slik at eventuelle forventninger om å ende opp med en arbeidsfri inntekt ikke får anledning til å feste seg. Dette kan bidra til at personer som med litt anstrengelse vil være i stand til å klare seg selv, får et sterkere insitament til å gjøre nettopp det. Dermed kan tilstrømmingen til uføretrygd gå ned. Det er en betydelig litteratur som viser at man ved å erstatte ren inntektssikring med tilbud om betalt opplæring eller praksis, kan dempe atferdsrisikoen i inntektssikringsordninger (se for eksempel Rosholm og Svarer 2008; Røed og Westlie 2012).

Det er også verd å merke seg at det i løpet av de siste årene har vært en markert økning i antallet med uføretrygd nettopp i de yngste aldersgruppene. I løpet av de siste 15 årene har antall uføretrygdede under 30 år økt med om lag 60 prosent. Selv om mange av disse har alvorlige sykdommer (se kapittel 6), er det grunn til å tro at det finnes en betydelig gjenværende arbeidsevne som kan realiseres.

Mange av dem som blir uføretrygdet i ung alder, har som følge av sin reduserte arbeidsevne aldri oppnådd noe fast fotfeste i arbeidslivet. Det innebærer at det kan være krevende å fastsette graden av redusert arbeidsevne. Arbeidsevnevurderingen må i slike tilfeller foretas på basis av mer skjønnsmessige vurderinger. Om mulig bør det knyttes opp til helt konkrete jobbalternativer, og være gjenstand for justering etter noe tid.

Bruk av helsejustert lønn kan øke jobbmuligheten betraktelig for personer med gradert uføretrygd. Ved innfasingen av arbeidsorientert uføretrygd bør det likevel tas høyde for at mange arbeidsgivere fortsatt vil være skeptiske til å ansette unge med nedsatt arbeidsevne, og at disse personene dermed fortsatt vil kunne komme tapende ut av konkurransen om ordinære jobber. For å sikre troverdighet i utsikten til ordinært arbeid for denne gruppen vil det være nødvendig å arbeide med å etablere jobbmuligheter for denne gruppen både i privat og offentlig sektor.

I offentlig sektor kan ansettelse av personer med helsejustert lønn i noen grad komme i konflikt med det såkalte kvalifikasjonsprinsippet som benyttes ved ansettelser i offentlig sektor, og som forutsetter at det alltid er den best kvalifiserte

arbeidssøker som skal tilbys en ledig stilling. Ekspertgruppen vil påpeke at praktiseringen av dette prinsippet må tilpasses en eventuell innføring av helsejustert lønn, slik at kvalifikasjonene vurderes relativt til lønnskostnaden. For en del type stillinger bør det kunne avvikes fra det kvalifikasjonsprinsippet med sikte på å sikre deltagelse i arbeidslivet for unge mennesker med restarbeidsevne som ellers vil bli stående helt utenfor arbeidsmarkedet.

For å oppmuntre til slike løsninger kan det være aktuelt å overføre en del av besparelsen i trygdeutgifter ved redusert bruk av 100 prosent uføretrygd til kommuner som etablerer nye arbeidsplasser for unge med nedsatt arbeidsevne. På denne måten kan man vri pengebruken fra passive trygdeytelser til nyttig arbeid innrettet mot å forbedre standarden på kommunale tjenester. Ekspertgruppen anbefaler at det på dette området gjøres forsøk med alternative modeller for fordeling av gevinsten som oppnås ved en reduksjon i bruken av 100 prosent uføretrygd mellom stat og kommune.

Mange av de som i dag blir uføre i ung alder, lider av alvorlige sykdommer eller har funksjonshemminger som kan representere betydelige utfordringer i ordinært arbeid. En gradert uføretrygd i kombinasjon med ordinært arbeid vil derfor ikke være den naturlige løsningen for alle i denne gruppen. Det vil dermed fortsatt være behov for mer vernede arbeidstilbud av den typen som benyttes innenfor rammen av dagens uføretrygd.

Ved å implementere det nye systemet for personer født etter 1990 vil det i første omgang omfatte nye uføre under 30 år. I 2017 var det i alt 3 439 nye uføretrygdede i denne aldersgruppen. Hvis det for eksempel antas at den nye ordningen kan være aktuell for halvparten av disse, vil dette i løpet av det første året innebære en tilstrømming på 3–4 personer per 10 000 innbyggere. Dette burde tilsi at de administrative utfordringene knyttet til gjennomføring bør være håndterbare, også for små kommuner.

8.2.2 Personer med mulighet til å fortsette i opprinnelig yrke

Ekspertgruppen mener at arbeidsorientert uføretrygd også bør prøves ut for andre grupper. En egnet avgrensning ville være nye søkere til uføretrygd som på grunn av helseproblemer har redusert arbeidsevne/produktivitet i sitt opprinnelige yrke, men som vil kunne fortsette i dette yrket dersom produktivitetskravene senkes, samtidig som søkeren ikke vurderes å ha bedre inntektsevne i andre yrker eller jobber. I slike tilfeller kan det helsebaserte anslaget på produktivitet, og den samlede uføregraden, baseres på søkerens arbeidsevne i sitt opprinnelige yrke. Siden arbeidstakerens produktivitet måles opp mot et konkret yrke som arbeidstakeren har erfaring i, bør det være mulig å gi et meningsfylt anslag på graden av nedsatt arbeidsevne.

Det vises i denne sammenheng til at regelverket for sykepenger i dag åpner for at gradering kan innebære at den sykmeldte utfører deler av sine vanlige oppgaver på lengre tid, se kapittel 7. Dette skal i så fall være basert på en avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dersom en søker om uføretrygd tidligere har hatt en slik form for graderte sykepenger, vil det være et godt utgangspunkt for å fastsette en helsejustert lønn. Denne muligheten i regelverket for sykepenger benyttes trolig i liten grad nå, men økt bruk ville være hensiktsmessig.

Mange arbeidstakere har vært i samme jobb eller yrke i lengre tid, men får så helseproblemer som svekker deres arbeidsevne i dette yrket. Hvis det er andre jobber som arbeidstakeren kan ta, der helseproblemene ikke er til hinder, skal arbeidstakeren etter dagens regler ta en slik jobb, og ikke få uføretrygd. Men i mange tilfeller er det lite realistisk at arbeidstakeren får en annen jobb, og i dagens system vil arbeidstakeren da kunne få uføretrygd. I en arbeidsorientert trygdeordning vil NAV istedenfor vurdere hvilken arbeidsevne eller produktivitet som arbeidstakeren har i sitt eksisterende yrke. Arbeidstakeren skal da få et helsebasert anslag på produktiviteten per time i dette yrket. I anslaget på produktivitet skal man ta hensyn til hvilke arbeidsoppgaver som kan gjøres, hvilke som ikke kan gjøres, eventuelt gjøres på en mindre effektiv måte, samt betydningen av dette for den samlede produktiviteten.

Selv om produktiviteten vurderes opp mot et konkret yrke som arbeidstakeren har erfaring med, vil det kunne være vanskelig å fastsette riktig nivå. Det kan være usikkerhet om hvordan helseproblemene påvirker utføringen av ulike arbeidsoppgaver, og i hvilken grad andre tilpasninger kan gjøres. Hva som er riktig nivå på produktivitetsanslaget vil også kunne avhenge av hvordan arbeidet innrettes på den konkrete arbeidsplassen, og arbeidsgiverens vurdering av betydningen av ulike arbeidsoppgaver.

For å bedre anslagene på produktiviteten, er det viktig at NAV utarbeider retningslinjer for arbeidet. Slike retningslinjer bør utarbeides for ulike utdanningsgrupper og yrker, og de bør være

«levende» dokumenter som justeres når man høster erfaringer. Gode retningslinjer vil også bidra til større likebehandling mellom ulike trygdemottakere. Selv med gode retningslinjer må man nok likevel leve med at anslaget på produktivitet vil være basert på standardiserte skjønnsmessige vurderinger, og derfor neppe et presist mål på trygdemottakerens faktiske produktivitet i jobben. Men også et standardisert og skjønnsmessig anslag på produktiviteten vil innebære at trygdemottakeren får bedre mulighet til å komme i jobb, fordi arbeidsgivers lønnskostnader blir redusert.

Også for denne gruppen kan det være nødvendig med bistand fra NAV for å støtte opp om mulighetene til å få en jobb. Det er likevel ikke tenkt at NAV skal ha samme forpliktelse til å framskaffe et arbeidstilbud som for de yngre aldersgruppene. De yngste aldersgruppene har gjerne minst arbeidserfaring og lengst potensielt gjenstående arbeidsliv, og det taler for at de yngste blir prioritert i arbeidet med å framskaffe jobbtilbud.

8.2.3 Mulighet for ny arbeidsevnevurdering med sikte på helsejustert lønn

Det ville også være ønskelig om personer med uførevedtak i den nåværende trygdeordningen etter hvert får muligheten til å få et anslag på produktiviteten per time, slik at de også kan arbeide med helsejustert lønn. Ordningen bør være frivillig, og uten at uføregraden justeres. Dette bør innføres i en avgrenset form, eventuelt i form av et forsøk, for å sikre at omfanget ikke blir for stort, og for å finne effekter av ordningen. På lengre sikt bør det være et mål at alle personer med uførevedtak får et tilbud om å få arbeidsevnen sin revurdert med tanke på å kunne arbeide med helsejustert lønn.

8.3 Jobbmuligheter og arbeidsledighet ved arbeidsorientert uføretrygd

Ved en riktig fastsatt produktivitet vil personer med helsejustert lønn i prinsippet kunne konkurrere på lik linje med andre arbeidstakere på det ordinære arbeidsmarkedet. I praksis vil det likevel kunne være en rekke utfordringer.

Nivået på den helsejusterte lønnen vil spille en viktig rolle for hvor attraktive trygdemottakerne vil være som arbeidstakere. Hvis produktivitetsanslaget er klart lavere enn trygdemottakernes produktivitet, vil de i utgangspunktet være meget attraktiv arbeidskraft. Selv om man av hensyn til trygdemottakernes inntekt ikke ønsker å sette produktivitetsanslaget for lavt, bør den helsejusterte lønnen i en velfungerende ordning innebære at de er attraktiv arbeidskraft for arbeidsgiverne.

Usikkerheten ved fastsettelse taler for at det bør være mulig å revurdere produktivitetsanslaget på et senere tidspunkt. Dersom produktivitetsanslaget fører til en helsejustert lønn som er for høy for at trygdemottakeren får jobb, bør det være mulig å senke anslaget for å bedre jobbmulighetene. Dersom produktivitetsanslaget er lavt, bør det være mulig for trygdemottakeren å be om en revurdering av anslaget.

For mange personer med helseproblemer vil det være nødvendig eller ønskelig med oppfølging og bistand, for eksempel i form av tilrettelegging på arbeidsplassen eller tilgang på særskilte hjelpemidler. Noe av dette vil kunne gjøres av arbeidsgiver med bistand fra NAV, mens NAV må ta ansvar for andre ting.

En annen utfordring kan gjelde holdninger hos potensielle arbeidsgivere. Dersom helsejustert lønn oppfattes som stigmatiserende eller som et signal om alvorlige problemer, kan arbeidsgivere isteden velge andre arbeidssøkere. Lesner (2019) viser til studier fra Belgia og Sveits der søkere med en lønnssubsidie ikke ser ut til å få økt sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervju sammenlignet med andre søkere. Derfor er det viktig med oppslutning og forståelse hos arbeidsgiverne, for å sikre at helsejustert lønn øker jobbmulighetene i tråd med at lavere lønnskostnader faktisk er økonomisk gunstig for arbeidsgiver. En rapport fra det britiske The Behavioural Insights Team (Briscese og Tan 2018) viser til forsøk der endring i promotering og administrative prosesser ved bruk av lønnssubsidier ga betydelig mer positiv respons hos arbeidsgiverne.

I utgangspunktet er tanken at personer med helsejustert lønn skal søke på jobber i det ordinære arbeidsmarkedet, selv om de da vil bli ansatt på justerte lønnsbetingelser. Trolig vil det også være hensiktsmessig at arbeidsgivere oppretter egne stillinger for arbeidstakere med helsejustert lønn. Dette kan være helt ordinære jobber av mange ulike typer, men der arbeidspress eller krav til tempo og stabilitet er lavere enn normalt.

En hindring for at det skal bli tilstrekkelig stor etterspørsel etter arbeidstakere med helsejustert lønn, kan være at de oppfattes som ustabil og usikker arbeidskraft. Selv om den helsejusterte lønnen er satt riktig i forhold til forventet produktivitet, kan potensielle arbeidsgivere være tilbakeholdne med å ansette fordi det vil være en større risiko knyttet til denne gruppen sammenlignet

med ordinære arbeidstakere. Et mulig svar på dette kan være at bemanningsbyråer ansetter et større antall personer med helsejustert lønn, og leier ut disse. Et bemanningsbyrå kan dermed ta ansvar for at arbeidsgiver får en arbeidstaker til jobben, selv om den enkelte arbeidstaker har mer ustabil helse. En slik løsning forutsetter ordnede lønns- og arbeidsforhold og at arbeidstakeren er sikret lønn også i eventuelle perioder uten oppdrag. Bemanningsbyråene bør få økonomisk støtte for å påta seg en slik rolle. Det kan også være behov for at offentlig sektor har en rolle i å formidle arbeidssøkere med helsejustert lønn.

Som nevnt over vil det også kunne være aktuelt å benytte innsparte midler på trygdebudsjettet til å finansiere lønnsmidler for nye arbeidsoppgaver innen offentlig sektor.

Selv om bruken av helsejustert lønn kan øke jobbmulighetene til personer med nedsatt arbeidsevne betraktelig, mener ekspertgruppen det vil være behov for en form for inntektssikring for personer med arbeidsorientert uføretrygd som ikke klarer å finne en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, og som heller ikke omfattes av en eventuell ordning med å etablere jobbmuligheter i privat eller offentlig sektor.

Uten en slik inntektssikring vil trygdemottakere som ikke får jobb kunne få svært lav inntekt. Selv om dette også vil gjelde andre personer som er arbeidsledige med liten opptjening av dagpengerettigheter, kan det framstå mer urimelig for personer med vesentlige helseproblemer. Av samme grunn vil mangel på inntektssikring for personer med arbeidsorientert uføretrygd uten jobb, trolig begrense bruken av ordningen, fordi saksbehandler i NAV vil kunne kvie seg for å ta risikoen ved at trygdemottakeren ikke finner jobb.

Ekspertgruppen foreslår at personer med arbeidsorientert gradert uføretrygd som står uten betalt arbeid, gis en inntektssikring inntil slikt arbeid er funnet. Denne inntektssikringen skal være knyttet til krav om aktiv jobbsøking og vilje til å motta passende jobbtilbud, og kan gis i form av et tillegg til uføretrygden eller som en egen stønad ved ledighet.

Dersom det går lang tid uten at arbeidssøkeren selv eller NAV har vært i stand til å finne passende arbeid, bør uføregraden og den helsejusterte lønnen revurderes. Dersom heller ikke dette fører til at den uføre får jobb, bør uføregraden i siste instans kunne oppjusteres til 100 prosent på varig basis.

Personer som ikke kan dokumentere aktiv jobbsøking med helsejustert lønn, eller avviser tilbud om passende arbeid til helsejustert lønn, vil miste den stønaden som gis ved ledighet, men bør kunne få beholde den graderte uføretrygden.

8.4 Andre problemstillinger ved utprøving av en arbeidsorientert uføretrygd

Innføring av arbeidsorientert uføretrygd vil kunne få betydelig innvirkning på tilstrømming så vel som seleksjon inn i uføretrygd, og det blir viktig å benytte innfasings- og forsøksperioden til å skaffe til veie mer kunnskap om slike virkninger. En arbeidsorientert uføretrygd vil i utgangspunktet framstå som mer attraktiv enn dagens ordning for personer som har ønske om å delta i arbeidslivet. Ordningen vil framstå som mindre attraktiv for personer som ikke er motivert for arbeid, og som i utgangspunktet foretrekker en lavere, men arbeidsfri, inntekt. Dette kan være en ønsket seleksjonsvirkning, hvis vi legger til grunn at noen av de som er umotivert for arbeid vil kunne klare seg bra på egenhånd hvis utsikten til en arbeidsfri inntekt bortfaller.

Innføring av arbeidsorientert uføretrygd kan imidlertid også innebære en risiko for at enkelte arbeidsgivere vil forsøke å presse arbeidstakere med moderate helseplager, som nå jobber med ordinære lønnsvilkår, til å akseptere en jobb med helsejustert lønn, som dermed er lavere enn de hadde før. Dette kan gi økt press på etterspørselen etter uføretrygd. Denne risikoen taler isolert sett for at det bør være begrensninger på muligheten til å arbeide med helsejustert lønn hos den samme arbeidsgiver som man tidligere hadde med ordinære lønnsvilkår.

På den annen side vil det også være tilfeller der en arbeidstaker faktisk får helseplager som fører til en vesentlig reduksjon i produktiviteten, men der den beste løsningen for arbeidstakeren likevel er å fortsette med samme arbeidsgiver. I så fall kan det være riktig å åpne for at trygdemottakere kan arbeide med helsejustert lønn med samme arbeidsgiver som tidligere. Et slikt alternativ vil være aktuelt først etter at NAV, blant annet basert på arbeidsevnevurderingen, har konkludert med at dette er den beste løsningen.

Trolig vil muligheten til å fortsette hos samme arbeidsgiver innebære at enkelte personer kommer på arbeidsorientert uføretrygd mens de i dagens situasjon ville jobbet under ordinære lønns- og arbeidsvilkår, til tross for en viss reduksjon i produktiviteten. Hvorvidt dette er en ønsket effekt er ikke helt opplagt. Isolert sett vil en over-

føring av dette økonomiske ansvaret fra arbeidsgiver til folketrygden innebære økte offentlige utgifter. På den annen side kan det tenkes at deling av risiko mellom arbeidsgiver og folketrygd ved tap av helse og produktivitet for en arbeidstaker, vil gjøre arbeidsgivere mindre skeptiske til å ansette personer med usikker framtidig produktivitet.

Hensikten med arbeidsorientert uføretrygd er å oppnå større yrkesdeltakelse for personer med helseproblemer som gir grunnlag for uføretrygd. Som nevnt over kan økt yrkesdeltakelse for slike grupper også gi økt behov for hjelpemidler, tilrettelegging på arbeidsplassen, transport til arbeidsplassen, funksjonsassistenter mv. Derfor er det viktig at myndighetene følger opp med mer ressurser på disse områdene.

Lønnstilskudd, som drøftes nærmere i kapittel 12, er i prinsippet et alternativ til helsejustert lønn. Lønnstilskudd som gir full lønn til arbeidstakerne, vil imidlertid innebære langt høyere kostnader for myndighetene. Med helsejustert lønn blir summen av trygd og lønn lavere enn full lønn, men høyere enn 100 prosent trygd. Det er over 300 000 mottakere av uføretrygd nå, og de samlede kostnadene ved lønnstilskudd ville bli store dersom dette skulle bli en rettighet, slik som vi foreslår at helsejustert lønn skal være. Lønnstilskudd med 100 prosent lønn gir også større risiko for dødvektstap i form av at tilskuddet gis til en person som også ville blitt ansatt uten tilskuddet. Ved helsejustert lønn vil arbeidstakeren ha et insentiv til å få et høyere vedtak for produktiviteten, eller komme på ordinære vilkår uten trygd, for dermed å oppnå høyere lønn. Samtidig vil det innebære at trygdeutgiftene reduseres.

En viktig problemstilling ved arbeidsorientert uføretrygd er om det vil kunne ha fortrengningseffekter og dermed negativ virkning på sysselsettingsmulighetene for andre arbeidstakere. Her er det verdt å understreke at slike fortrengningseffekter bare kan ha betydning dersom forslaget faktisk lykkes i å få uføretrygdede i jobb. Dersom sysselsettingseffekten blir liten, vil eventuelle fortrengningseffekter også være små.

Målet med arbeidsorientert uføretrygd er en markert økning i sysselsettingen for uføretrygdede. Derfor må man også vurdere eventuelle fortrengningseffekter. Dersom man ser enkelttilfeller isolert, vil fortrengningseffekter være vanskelig å unngå. Dersom en bedrift ønsker å ansette en person, og på grunn av denne ordningen velger en trygdemottaker med helsejustert lønn, vil det være på bekostning av den personen som ellers ville blitt ansatt.

Fortrengningseffekter i det enkelte tilfelle gir imidlertid et misvisende bilde av de samlede virkningene. Som drøftet i kapittel 1, vil slike fortrengningseffekter over tid bli borte dersom man ser på økonomien som helhet. Det er flere økonomiske mekanismer som bidrar til at en økning i antall personer som er i stand til og ønsker å jobbe, og som arbeidsgiverne ønsker å ansette, også fører til at antall jobber øker. Over tid vil økt arbeidstilbud bidra til flere jobber og dermed økt sysselsetting. Selv om økt yrkesdeltakelse for trygdemottakere vil innebære at de tar en del av de jobbene som andre ellers ville hatt, vil det over tid også føre til flere jobber slik at samlet sysselsetting øker. De personene som ikke får de jobbene som trygdemottakerne får, vil dermed få andre jobber.

En må også vurdere hvilken virkning eksistensen av helsejustert avlønning kan ha for lønnsdannelsen ellers. I Norge er det gjennomgående mindre lønnsspredning enn i de fleste andre land, og det er bred enighet om at dette innebærer betydelige fordeler. Det ville derfor være en betydelig svakhet ved forslaget dersom det skulle føre til et press nedover på lønningene i deler av arbeidsmarkedet der lønnsnivået allerede er lavt.

I en viss forstand vil økt arbeidstilbud i deler av arbeidsmarkedet alltid innebære et press nedover på lønningene der arbeidstilbudet øker. Siden trygdemottakere i stor grad kommer fra yrker med lav lønn, vil man måtte regne med at økt yrkesdeltakelse for trygdemottakere også kan gi et press nedover på lønningene i disse yrkene. I noen grad er en slik effekt dermed uunngåelig hvis man ønsker å øke yrkesdeltakelsen. Presset nedover vil imidlertid være sterkere dersom den helsejusterte lønnen er lav i forhold til reelt produktivitetsnivå, og det er derfor viktig at man sørger for at anslag på produktiviteten blir oppjustert til et riktig nivå når det er grunnlag for det.

Siden økt yrkesdeltakelse for trygdemottakere vil kunne innebære økt arbeidstilbud særlig for grupper med lavt kompetansenivå, vil det være viktig å forsøke å motvirke denne effekten med forsterket satsing på å øke kompetansenivået blant arbeidstakere generelt.

Økt yrkesdeltakelse med helsejustert lønn for personer med uføretrygd vil gi økt konkurranse om jobbene i noen lavlønnsyrker. Det vil være en risiko for at personer som tidligere greide å oppnå en jobb i dette arbeidsmarkedet, nå faller ut på grunn av økt konkurranse. Noen av disse vil kunne ha helseproblemer, og de vil også kunne ønske å få uføretrygd med muligheten for helsejustert avlønning. For å unngå en økning i antall

Boks 8.3 Erfaringer fra den danske fleksjobbordningen

Deloitte (2018) evaluerte reformen av førtidspensjon og fleksjobb som ble iverksatt i 2013. Evalueringen finner at reformen har ført til færre mottakere av førtidspensjon og at flere har kommet inn i ordninger med en viss tilknytning til arbeidslivet. Under følger en kortfattet oppsummering av viktige erfaringer fra den nye fleksjobbordningen:

- Deltakerne har stått lenge utenfor arbeidslivet. 65 prosent av mottakerne hadde ikke vært i arbeid på minst 5 år. De fleste deltakerne har i hovedsak et helseproblem (60 prosent), mens om lag 24 prosent av deltakerne i hovedsak har kompetanseutfordringer.
- 66 prosent av deltakerne hadde fått fleksjobb innen ett år fra innvilgelse, mens 83 prosent av deltakerne hadde fleksjobb innen to år.
- Om lag 70 prosent av fleksjobbene er i privat sektor, mens 30 prosent er i offentlig sektor.
- Gjennomsnittlig arbeidstid er relativt lav (12 timer), mens om lag 60 prosent av ansatte i fleksjobb arbeider under 10 timer. Statistikken viser kun antall effektive timer, dvs. justert for lavere produktivitet, slik at det faktiske antall timer arbeidstakeren er på jobb trolig er høyere.
- Få øker antall arbeidstimer over tid. Mens 68 prosent av deltakerne ikke har endret antall arbeidstimer, er det like mange som har redusert antall arbeidstimer som det er deltakere som har økt antall arbeidstimer. De som starter med få arbeidstimer har imidlertid i større grad klart å øke antall arbeidstimer.
- En betydelig andel av arbeidsgivere mener at fleksjobbansatte har hatt en positiv utvikling med tanke på arbeidsevnen og mengden arbeidsoppgaver den fleksjobbansatte kan klare.
- 85 prosent av deltakerne er fornøyde med fleksjobbordningen.

på uføretrygd på grunn av økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet, er det viktig å opprettholde de helsemessige kravene til å få uføretrygd.

8.5 Sammenligning med den danske fleksjobbordningen

Ekspertgruppens forslag har flere likheter med den danske fleksjobbordningen. Tabell 8.1 nedenfor viser hovedtrekkene ved den danske ordningen sett i sammenheng med ekspertgruppens forslag. Den viktigste likheten er at det åpnes for at arbeidsgivere kan betale en lavere lønn til personer med nedsatt arbeidsevne som er inne på ordningen. I begge ordningene kombineres arbeidsinntekten med en ytelse fra staten. I ekspertgruppens forslag er dette gradert uføretrygd, beregnet etter vanlige regler, slik at mottakeren får en standardsikring basert på sin tidligere inntekt. I Danmark er fleksjobb en egen ordning, og det ytes et fast fleksjobbtilskudd som er uavhengig av tidligere inntekt. I det norske trygdesystemet er standardsikring en grunnleggende egenskap, og det taler for at ordningen knyttes til uføretrygden og ikke til et fast tilskudd uavhengig av tidligere inntekt.

Koblingen til uføretrygd innebærer dessuten at retten til å arbeide med helsejustert lønn i utgangspunktet er varig. Dette i motsetning til fleksjobb i Danmark, som i utgangspunktet innvilges for fem år om gangen. Hensikten med helsejustert lønn er imidlertid å styrke jobbmulighetene for personer som i dag får uføretrygd, og bidra til økt bruk av gradering.

I den danske ordningen blir lønnen fastsatt ved at kommunen anslår arbeidsintensiteten i en konkret fleksjobb, basert på arbeidsevnevurderingen. Arbeidsgiver og arbeidstaker avtaler deretter hvor mange timer som skal lønnes. Formelt sett er det dermed ikke timelønnen som blir justert, men den lavere produktiviteten reflekteres i at det betales for et lavere antall timer enn arbeidstakeren jobber.

Boks 8.3 gir en oversikt over erfaringene fra den danske fleksjobbordningen. Ordningen fungerer i hovedsak bra, de aller fleste kommer inn i et arbeidsforhold og deltakerne er fornøyde med ordningen. Gjennomsnittlig arbeidstid er imidlertid relativt lav.

Tabell 8.1 Forslag om arbeidsorientert uføretrygd sammenlignet med den danske fleksjobbordningen

Vilkår	Danmark: Fleksjobb	Norge: Arbeidsorientert uføretrygd med helsejustert lønn
Inngangsvilkår	Vesentlig og varig nedsatt arbeidsevne, og alle muligheter for å få en ordinær stilling er undersøkt.	Varig redusert inntektsevne med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte.
Varighet	Innvilges for fem år om gangen. Kan innvilges permanent etter første femårsperiode for personer over 40 år.	Retten til å arbeide med helsejustert lønn følger av vedtaket om gradert uføretrygd, som ikke har noen varighetsbegrensning.
Tilskudd	Fleksjobbtilskudd til arbeidstaker: 18 260 DKK	Gradert uføretrygd.
Ledighetsytelse eller tilskudd dersom restarbeidsevnen ikke benyttes fullt ut	16 600 DK	Personer med arbeidsorientert gradert uføretrygd som står uten betalt arbeid, gis inntektssikring i tillegg til den graderte uføretrygden, med krav om aktiv jobbsøking og villighet til å ta imot passende arbeid med helsejustert lønn.
Timelønn	Timelønn er redusert i tråd med produktiviteten (formelt ved at antall betalte timer er færre enn faktisk antall timer som arbeides).	Helsejustert lønn, basert på ordinær lønn, justert for reduksjon i produktiviteten per time.
Avkorting	Fleksjobbtilskuddet avkortes med 30 pst. av arbeidsinntekt opp mot 14 400 DK og 55 pst. av arbeidsinntekt utover dette.	Uføretrygden avkortes mot arbeidsinntekt etter vanlige regler (dvs. med om lag 66 pst. i typiske tilfeller).
Tak	Sum av lønn og tilskudd kan ikke overstige lønnen til en fulltidsarbeider i samme stilling.	Uføretrygden faller bort når arbeidsinntekten overstiger 80 prosent av inntekt før uførhet.
Aktivitetskrav	Arbeidet i fleksjobb skal tilsvare restarbeidsevnen. Ledige skal være aktive arbeidssøkere.	Personer på gradert uføretrygd som står uten betalt arbeid må drive aktiv jobbsøking og ta imot passende jobbtilbud med helsejustert lønn. Brudd på aktivitetskravet vil innebære at de ikke får inntektssikring ut over den graderte uføretrygden.

8.6 Helsejustert lønn for mottakere av arbeidsavklaringspenger

Det er viktig for personer med nedsatt arbeidsevne å bevare eller oppnå en tilknytning til arbeidslivet så raskt som mulig. En helsejustert lønn vil kunne gjøre det lettere for denne gruppen å få en ordinær jobb. Det taler for at også personer med arbeidsavklaringspenger skal kunne få en vurdering av produktiviteten per time, som dermed kan gi grunnlag for en helsejustert lønn i en ordinær jobb.

En ordning med helsejustert lønn for mottakere av arbeidsavklaringspenger reiser imidlertid noen ekstra problemstillinger. I denne fasen er arbeidsevnen per definisjon ikke avklart, og grunnlaget for å anslå arbeidsevnen er svakere. Det er et mål å bedre arbeidsevnen i perioden med arbeidsavklaringspenger, gjennom ulike former for tiltak og oppfølging, og ordinært arbeid med ordinær lønn bør være målet inntil arbeidsevnen er avklart. Arbeid til helsejustert lønn kan innebære en risiko for at arbeidsevnen blir oppfat-

tet som varig nedsatt også i de tilfeller der arbeidstakeren gjenvinner sin arbeidsevne fullt ut.

På den annen side kan det også være lettere å avklare arbeidsevnen til en person dersom vedkommende faktisk er i en ordinær jobb. I tilfeller der en midlertidig fase med helsejustert lønn kan gi bedre mulighet til å avklare arbeidsevnen, taler det for at det åpnes for helsejustert lønn også for personer med arbeidsavklaringspenger.

Ekspertgruppen vil derfor foreslå at man vurderer muligheten for å bruke helsejustert lønn også for personer med arbeidsavklaringspenger, som en midlertidig ordning for å avklare arbeidsevnen. Ordningen må ta sikte på at personen etter hvert kommer i ordinært arbeid på ordinære vilkår, dersom dette er mulig.

8.7 Oppsummering av forslag

Ekspertgruppen mener at uføretrygden bør gjøres mer arbeidsorientert gjennom at det legges til rette for mer bruk av gradert uføretrygd, og at restarbeidsevnen til uføretrygdede i større grad utnyttes i ordinært arbeid.

Etter vår mening er hovedproblemet med dagens uføreordning at den ikke legger nok vekt på etterspørselen i arbeidsmarkedet. Først og fremst gir den ikke arbeidsgivere tilstrekkelige insentiver til å ansette personer med gradert uføretrygd. Den nåværende uføretrygden bygger på at personer med helseproblemer ikke kan jobbe like mange timer som andre, men at de likevel har tilnærmet full produktivitet i den tiden som de kan jobbe.

Vårt forslag tar sikte på å gjøre personer med gradert uføretrygd mer attraktive i arbeidsmarkedet. Et hovedelement i dette er innføring av helsejustert lønn, der et uførevedtak innebærer et anslag på reduksjon i produktivitet per time. Arbeidsgivere betaler en timelønn som bygger på ordinær lønn for andre arbeidstakere (tarifflønn), men som er justert for anslaget på reduksjonen i produktivitet. Uføretrygden gis da som kompensasjon for redusert lønn istedenfor, eller i tillegg til, eventuell kompensasjon for redusert arbeidstid.

I tillegg foreslås det en form for inntektssikring ved arbeidsledighet for de som får arbeidsorientert gradert uføretrygd, noe som trolig ytterligere vil kunne øke bruken av gradering.

Vi foreslår at det arbeidsorienterte trygdesystemet innføres gradvis, i første omgang for tre målgrupper.

Systemet gjøres fullt ut gjeldende for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år, for eksempel 1990. For denne gruppen vil ekspertgruppen anbefale at man både tar i bruk en ny ordning for vurdering og bruk av gradert uføretrygd og helsejustert lønn, og at det legges opp til et mer forpliktende arbeid for å framskaffe egnede ordinære arbeidsplasser, om nødvendig ved å etablere jobbmuligheter i privat eller offentlig sektor. Det kan være aktuelt å benytte innsparte midler på trygdebudsjettet til å finansiere lønnsmidler for nye arbeidsoppgaver innen offentlig sektor. Systemet vil omfatte også de som får gradert uføretrygd basert på at de er vurdert å kunne jobbe med full produktivitet, men i redusert tid (dvs. som i dagens ordning).

Målgruppe to er nye søkere til uføretrygd som på grunn av helseproblemer har redusert arbeidsevne/produktivitet i sitt opprinnelige yrke, men der søkeren likevel ikke vurderes å ha bedre inntektsevne i andre yrker eller jobber. I slike tilfeller kan det helsebaserte anslaget på produktivitet, og den samlede uføregraden, baseres på søkerens arbeidsevne i hans eller hennes opprinnelige yrke. Også her kan det være nødvendig med bistand fra NAV eller andre tiltak for å styrke jobbmulighetene, men NAV vil likevel ikke ha samme forpliktelse til å finne en jobb som for de yngre kohortene nevnt over. Den mer konkrete innføringen, med gradvis innfasing som kan avhenge av geografi og/eller ulike yrker, bør utformes nærmere, i samråd med NAV.

Målgruppe tre er personer som allerede har uførevedtak under den nåværende trygdeordningen. Ekspertgruppen mener at også denne gruppen etter hvert bør få muligheten til å få et anslag på produktiviteten per time, og dermed kunne arbeide med helsejustert lønn. For denne gruppen bør ordningen være frivillig, og utformet slik at løpende uføretrygd utbetales som før i perioder der den trygdede ikke er i arbeid. Innføringen bør være avgrenset, eventuelt i form av et forsøk, for å sikre at omfanget ikke blir for stort, og for å finne effekter av ordningen. På lengre sikt bør det være et mål at alle personer med uførevedtak får et tilbud om å bli vurdert med tanke på jobb med helsejustert lønn.

Man bør også vurdere bruk av helsejustert lønn for personer med arbeidsavklaringspenger, som en midlertidig ordning for å avklare arbeidsevnen, med sikte på ordinært arbeid.

Arbeidsorientert uføretrygd forutsetter at det åpnes for at arbeidsgivere kan ansette personer i ordinære jobber til en lønn som er helsejustert på basis av helseproblemer, dvs. at tariffavtaler og

regelverk må tilpasses. I tariffavtalene er det gjerne en klausul om egen og lavere lønnssatser for lærlinger. Tilsvarende kunne det være en klausul om at det er mulig å bruke helsejustert lønn med utgangspunkt i avtalens lønnssatser.

Kapittel 9
Andre tiltak knyttet til inntektssikring

Inntektssikringsordningene er utviklet over tid, og utformingen vil ofte være preget av den historiske sammenhengen. Det innebærer at inntektssikringsordningene kan ha en utforming som i noen tilfeller gir svake insentiver til å jobbe, uten at det i alle tilfeller er begrunnet med hensynet til økonomisk trygghet og velferd.

Reglene for avkorting av arbeidsavklaringspenger og dagpenger foreslås endret fra å være basert på antall arbeidede timer til å være basert på inntekt. Det sikrer at det er lønnsomt å jobbe også i tilfeller der mottakeren må akseptere en lavere timelønn enn tidligere. Det foreslås at arbeidsavklaringspenger skal kunne graderes ved innvilgelse, noe som vil kunne gi sterkere insentiver til å utnytte gjenværende arbeidsevne.

Det foreslås at fribeløpet i uføretrygden og overgangsstønaden erstattes av en reduksjon i avkortingen av lave arbeidsinntekter. Lavere avkorting over et lengre intervall gir bedre økonomiske insentiver til å jobbe ut over det nåværende fribeløpet.

Den empiriske forskningen tyder på at kontantstøtten har en entydig negativ virkning på mødres arbeidstilbud. Derfor foreslås det å avgrense kontantstøtten slik at den bare gis når foreldrene har søkt og fått avslag på barnehageplass.

I tillegg foreslås det forsøk med utvidelse av dagpengemottakernes muligheter til å ta grunnskole eller videregående opplæring mot en reduksjon i dagpengene.

Trygdesystemet i Norge innebærer at gevinsten ved å gå fra passivt trygdemottak til arbeid i noen tilfeller er svært liten. Hensynet til å styrke insentivene til å arbeide taler for at skattesystemet endres i retning av mindre skatt på arbeid, særlig på lave inntektsnivåer, og mer skatt på andre skatteobjekter, blant annet miljøavgifter, grunnrente og eiendom.

I dette kapitlet drøftes justeringer i utformingen av inntektssikringsordningene som kan bidra til at mottakere av de ulike ytelsene i større grad utnytter sin gjenværende arbeidsevne. Det drøftes også tiltak som kan gi arbeidsledige bedre muligheter til å ta utdanning.

I mandatet er ekspertgruppen bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid. Ekspertgruppen er også bedt om å vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting.

Avsnitt 9.1 drøfter hvordan ytelsene reduseres ved samtidig arbeidsinntekt, og mulige justeringer med sikte på at det alltid skal lønne seg å jobbe. I avsnitt 9.2 drøftes det i hvilken grad det har betydning at inngangskravet i noen ytelser er knyttet til nedsatt arbeidsevne, mens det i andre ytelser er knyttet til inntektsevne. Avsnitt 9.3 tar for seg ordninger knyttet til omsorg for barn, og drøfter mulige justeringer i barnetillegget til uføretrygd og endringer i kontantstøtten. Kombinasjonen av dagpenger og utdanning er tema i avsnitt 9.4, hvor det drøftes hvordan arbeidsledige kan få bedre muligheter til å ta ordinær utdanning. Til slutt drøftes en mulighet for å gjøre dagpengeordningen konjunkturavhengig (avsnitt 9.5) og ordninger med jobbskattefradrag og arbeidsbetingede stønader (avsnitt 9.6).

9.1 Reduksjon i ytelsene ved arbeidsinntekt

I alle inntektssikringsordningene kan ytelsen kombineres med arbeidsinntekt. I de fleste ordningene gir dette reduksjon i ytelsene. Prinsippene for dette, og hvor mye ytelsene reduseres, er forskjellige. Uføretrygd, sykepenger, overgangsstønad og økonomisk sosialhjelp reduseres mot inntekt, mens arbeidsavklaringspenger, dagpenger og kvalifiseringsstønad reduseres basert på antall arbeidede timer. Tiltakspenger avkortes bare dersom tiltaksdeltakere jobber ved siden av tiltaket hos den arbeidsgiveren de er på tiltak hos. Reduksjonen tilsvarer den tiden arbeidet tar. Introduksjonsstønad reduseres etter antall arbei-

dede timer, dersom lønnet arbeid inngår i introduksjonsprogrammet.

For sykepenger og uføretrygd faller ytelsen helt bort når inntekten overstiger 80 prosent av tidligere inntekt. Arbeidsavklaringspengene faller helt bort i perioder der en jobber flere timer enn tilsvarende 60 prosents stilling. Når mottaker er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det likevel gis arbeidsavklaringspenger i inntil tolv måneder ved arbeid i inntil 80 prosent. Kvalifiseringsstønaden faller bort dersom mottaker jobber mer enn 50 prosents stilling.

Dagpengene faller bort i perioder der man jobber mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid, uavhengig av hva den var. Denne grensen er hevet to ganger, blant annet begrunnet med risiko for tilpasning til en kombinasjon av deltidsarbeid og dagpenger og at det er vanskelig å formidle arbeidssøkere med liten arbeidstidsreduksjon til annen jobb. Overgangsstønaden har ingen terskel, men reduseres med en fast sats på 45 prosent av inntekten.

Hvor mye det lønner seg økonomisk for mottakere av de ulike stønadene å øke arbeidsinnsatsen, vil i mange tilfeller avhenge av individuelle forhold. I ordninger der ytelsen avkortes mot arbeidede timer, vil lønnsomheten av å kombinere trygd med arbeidsinntekt blant annet avhenge av lønn per time, og for dagpengenes del av hvor mye man tidligere har arbeidet.

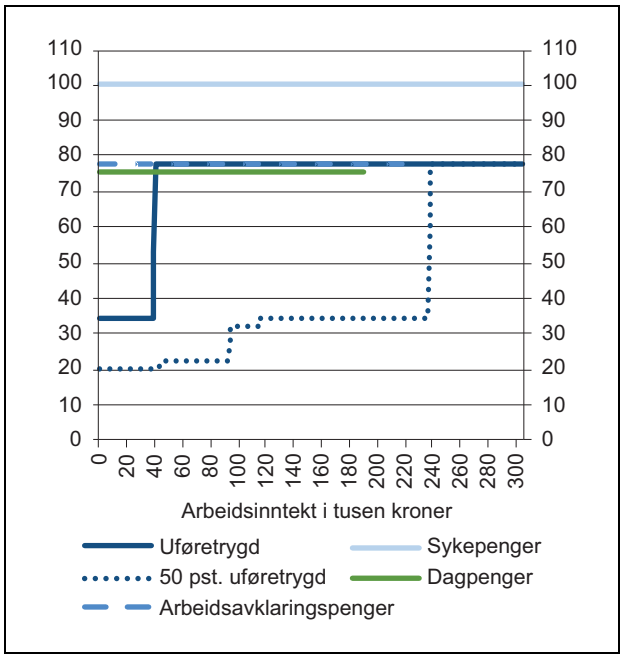
Dersom trygdemottaker var i full jobb før mottak av trygd, og timelønnen ved arbeid kombinert med trygd er den samme som ved beregning av ytelsen, vil avkorting mot arbeidede timer innebære at ytelsen reduseres med samme sats som kompensasjonsgraden i ordningen. For dagpenger og arbeidsavklaringspenger vil det typisk bety at ytelsen avkortes med henholdsvis 62,4 og 66 prosent av inntekt tjent ved siden av trygden. Hvis timelønnen er lavere vil avkortingen bli høyere. Det skyldes at avkortingen baseres på den høyere timelønnen som lå til grunn for beregningen av ytelsen.

Figur 5.2 i avsnitt 5.6 illustrerer hvor mye inntekt en trygdemottaker samlet sitter igjen med etter skatt ved å øke sin deltakelse i inntektsgivende arbeid, gitt visse forutsetninger om tidligere inntekt mv. Figur 9.1 viser den effektive skattesatsen ved kombinasjon av trygd og arbeidsinntekt. Andelen av arbeidsinntekten som en sitter igjen med på marginen, etter avkorting av ytelsen og skatt, er 100 prosent fratrukket denne skattesatsen. Grafene for de ulike ytelsene slutter der ytelsen faller helt bort.

Siden kompensasjonsgraden i sykepengeordningen er 100 prosent, er også den effektive skattesatsen 100 prosent. Sykepengemottakeren får dermed ikke noe ekstra inntekt ved å jobbe. Kombinasjonen av avkorting og inntektsskatt gir en effektiv skattesats på nær 80 prosent for en person på arbeidsavklaringspenger, og noe lavere for en dagpengemottaker. For en som mottar full uføretrygd, er den effektive skattesatsen lav fram til inntekten overstiger fribeløpet på 0,4 G (39 000 kroner). Når inntekten overstiger fribeløpet, fører avkortingen til at den effektive marginale skattesatsen øker til nær 80 prosent.

For en som mottar gradert uføretrygd, vil den effektive skattesatsen være lav i et mye lengre intervall. Dette skyldes at mottaker ikke får avkorting i den graderte ytelsen før arbeidsinntekten overstiger summen av arbeidsinntekt som reflekterer graderingen (i dette eksemplet en halv stilling) og fribeløpet.

Dagens regler for reduksjon i ytelsene ved arbeidsinntekt er kompliserte. Ekspertgruppen legger vekt på at reglene skal gi gode insentiver til å utnytte arbeidsevnen. Med dette utgangspunktet vurderer vi følgende problemstillinger:



Figur 9.1 Effektiv skattesats ved kombinasjon av trygd og arbeidsinntekt for ulike trygdeordninger. Person uten barn. Prosent

Beregningene bruker skatte- og trygdereglene for 2019, og et anslag for gjennomsnittlig grunnbeløp (G) for 2019 (98 914 kroner). De effektive skattesatsene er beregnet for hver tusen kroners økning i arbeidsinntekten. Kun reglene for avkorting av den enkelte ytelsen og skatteregler er hensyntatt i beregningene. Det er forutsatt en tidligere arbeidsinntekt på 4 G. For dagpenger og arbeidsavklaringspenger er det forutsatt at timelønnen er den samme som lå til grunn for beregning av ytelsen, og at mottaker var i fulltidsarbeid før mottak av trygd.

- Bør avkorting skje basert på inntekt eller arbeidede timer?
- Bør arbeidsavklaringspenger graderes ved innvilgelse, på samme måte som uføretrygd?
- Er det noen god grunn til at det skal være fribeløp i uføretrygd og overgangsstønad?

Avkorting mot arbeidede timer eller mot inntekt?

Arbeidsavklaringspenger og dagpenger avkortes etter antall arbeidede timer rapportert på meldekort. En vesentlig begrunnelse for dette har vært at det er enkelt å administrere og at ytelsen kan justeres fortløpende. Etter innføringen av a-ordningen i 2015, er månedlige inntektsopplysninger tilgjengelig for NAV. Dette muliggjør i større grad avkorting mot arbeidsinntekt, men ikke mot næringsinntekt.

I prinsippet skal dagpenger også avkortes mot timer med ulønnet arbeid. Begrunnelsen for dette er at ulønnet arbeid i noen tilfeller kan være i strid med kravet om å være reell arbeidssøker. Men trolig er det relativt få som oppgir ulønnet arbeid på meldekortet. Det kan også stilles spørsmål ved om det bør være avkorting ved ulønnet arbeid, hvis dette ikke innebærer noen reduksjon i søkeaktiviteten eller viljen til å ta en jobb.

Ved avkorting mot arbeidsinntekt alene vil det ikke lenger være mulig å avkorte dagpenger mot ulønnet arbeid. Måten NAV kan følge opp kravet om å være reell arbeidssøker på, vil derfor i praksis først og fremst være å følge opp aktivitetskravene, blant annet gjennom å kreve dokumentasjon på jobbsøking, tilby tiltak og formidlingsbistand.

En hovedinnvending mot å avkorte mot arbeidede timer er at dette ikke tar hensyn til at arbeidet kan gi lavere timelønn enn det trygdemottakeren hadde tidligere, og i enkelte tilfeller også lavere enn trygdeytelsen. Det kan gi svake insentiver til å arbeide. Det er nærliggende å anta at inntektsmulighetene svekkes som følge av fravær fra arbeidslivet og helseproblemer. Det underbygges av en rapport fra Frischsenteret (Hernæs m.fl. 2016) som estimerer potensielle inntekter for mottakere av ulike inntektssikringsordninger, se avsnitt 5.5. De finner at inntekten mottakerne av ulike inntektssikringsordninger, herunder arbeidsavklaringspenger og dagpenger, står overfor i gjennomsnitt er lavere enn inntekten før mottak av ytelsen.

Avkorting mot inntekt innebærer derimot i prinsippet at ingen kan tape på å arbeide, så lenge de arbeider under terskelverdien der ytelsen faller helt bort. Avkorting mot inntekt vil også være mer rimelig når det gjelder deltakelse i frivillig arbeid, som etter dagens regler skal føre til avkorting.

Etter gjeldende regler faller dagpengene bort ved 50 prosent av arbeidstiden forut for ledigheten, der det etter visse regler fastsettes en «vanlig arbeidstid». To forhold kan føre til at dagpengene faller bort ved en lavere inntekt enn 50 prosent av tidligere inntekt (dagpengegrunnlaget). Det første er at timelønnen er lavere enn tidligere. Dette problemet løses ved overgang til inntektsavkorting, se over. Det andre er hvis fastsatt vanlig arbeidstid er lavere enn det som ligger til grunn for dagpengegrunnlaget. Det kan skje dersom arbeidstiden har blitt redusert i tiden fram mot ledighetstidspunktet. Ved avkorting mot inntekt vil vanlig arbeidstid ikke inngå i beregningen, og dette problemet unngås.

Ekspertgruppen mener hensynet til arbeidsinsentiver tilsier at dagpenger og arbeidsavklaringspenger avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke mot timer som i dag. Dette vil sikre at det lønner seg å jobbe også for en person som må gå ned i timelønn etter ledighet eller som følge av redusert arbeidsevne.

Det er utfordringer knyttet til å avkorte arbeidsavklaringspenger og dagpenger for selvstendig næringsdrivende. Dagens system med timesavkorting er basert på at arbeidede timer rapporteres på meldekortet. NAV har små muligheter til å kontrollere at det som rapporteres på meldekortet er korrekt. Det kan få noen urimelige utslag. I 2017 var det for eksempel 161 personer som mottok arbeidsavklaringspenger hele året samtidig som de hadde næringsinntekt på over 500 000 kroner. Overgang til avkorting mot inntekt vil i prinsippet løse dette problemet. A-ordningen omfatter imidlertid ikke næringsinntekt. Slik inntekt foreligger ikke før regnskapsåret er omme, og vil derfor måtte rapporteres på annen måte, for eksempel ved selvbetjeningsløsninger.

Inntektsavkorting praktiseres i dag både for uføretrygd og bostøtte fra Husbanken. Siden uføretrygdede vanligvis forblir i ordningen, kan avkortingen begrenses til ett årlig oppgjør for de som har inntekter som ikke omfattes av a-ordningen. Dagpengemottakere vil derimot ofte være relativt kort tid i ordningen, med hyppige bevegelser inn og ut. Avkorting mot inntekt i dagpengene vil innebære behov for korreksjoner i ettertid, også etter at mottakerne er ute av ordningen. Dette vil også kunne gjelde for arbeidsavklaringspenger. Det kan derfor være praktiske utfordringer som må håndteres ved en omlegging til inntektsavkorting.

Gradering av arbeidsavklaringspenger

Et vedtak om gradert uføretrygd innebærer en fast uføregrad, basert på forventet gjenværende inntektsevne. Arbeidsavklaringspenger skal også reduseres mot antall arbeidstimer som mottakeren kan jobbe, men denne reduksjonen skal være en løpende vurdering. Det innebærer at det ikke foretas en gradering av arbeidsavklaringspenger i selve vedtaket om innvilgelse.

Forskjellen må ses i sammenheng med at en person som får uføretrygd som hovedregel har gjennomgått et arbeidsrettet løp med arbeidsavklaringspenger, med sikte på å avklare hvor mye inntektsevnen er nedsatt. I tillegg vil deltakelse på tiltak under perioden med arbeidsavklaringspenger kunne kreve at mottaker deltar på full tid.

En restarbeidsevne skal gi avkorting av arbeidsavklaringspengene, uavhengig av om mottakeren faktisk har jobbet. Tilbakemeldinger fra NAV tyder imidlertid på at arbeidsavklaringspenger blir avkortet mot antall timer som faktisk blir arbeidet, og i liten grad mot uutnyttet restarbeidsevne, dvs. timer som mottakeren kunne ha arbeidet, men ikke har gjort det. I lovbestemmelsene for arbeidsavklaringspenger som trådte i kraft 1. januar 2018 er det gjort en språklig justering i loven, slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger også skal avkortes mot uutnyttet arbeidsevne. Det substansielle innholdet i bestemmelsene er uendret. Det er foreløpig ikke grunnlag for å si om praksisen har endret seg etter den språklige presiseringen.

En betydelig andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger er registrert med et arbeidsforhold i a-ordningen. Av de som i 2017 mottok arbeidsavklaringspenger hele året, var det 43 prosent som kombinerte ytelsen med arbeid en eller annen gang i løpet av året, mens 28 prosent arbeidet alle måneder. De fleste jobber imidlertid lite. Ifølge opplysninger på meldekortene til NAV, avkortes ytelsen med i gjennomsnitt om lag 10 prosent som følge av arbeid. Unge jobber i mindre grad ved siden av ytelsen enn andre mottakere. Det kan ses i sammenheng med svakere tilknytning til arbeidslivet.

Dersom graderingen ble fastsatt når arbeidsavklaringspenger blir innvilget, tilsvarende som for uføretrygd, ville det gitt sterkere insentiver til å utnytte arbeidsevnen enn dagens system der avkorting skjer løpende mot antall timer som arbeides.

De fleste som mottar arbeidsavklaringspenger kommer fra sykepenger, og den største gruppen som har avgang fra arbeidsavklaringspenger starter å motta uføretrygd. Ulike systemer for gradering i helserelaterte ytelser kompliserer regelverket og gjør det vanskelig for mottakere å forstå systemet. Gradering ved innvilgelsestidspunktet også for arbeidsavklaringspenger ville gi et enklere og mer oversiktlig system.

Dagens system uten gradering av arbeidsavklaringspenger innebærer at en person med graderte sykepenger kan gå over til full ytelse med arbeidsavklaringspenger, selv med uendret helsetilstand. Disse personene bør i stedet fortsette med den graderingen de har fra sykepenger. I 2018 kom 18 prosent av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger fra gradert sykmelding. En av tre som gikk ut sykepengeperioden i 2017 gikk over på arbeidsavklaringspenger kombinert med arbeid.

En ulempe ved å fastsette gradering ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen ikke er avklart, slik at det kan skje endringer i hva som er riktig gradering. Dessuten kan deltakelse på tiltak eller behandling i perioder begrense muligheten for inntektsgivende arbeid, og graderingen må ta hensyn til dette. Disse momentene tilsier at det er behov for å vurdere graderingen underveis i forløpet.

Ekspertgruppen mener etter en samlet vurdering at hensynet til arbeidsinsentivene bør tillegges størst vekt, og foreslår derfor at arbeidsavklaringspenger skal graderes ved innvilgelsestidspunktet, på tilsvarende måte som uføretrygd. Denne graden bør vurderes løpende etter hvert som arbeidsevnen blir mer avklart, i det minste i forbindelse med et nytt vedtak om rett til ytelsen.

En konsekvens av et system der arbeidsavklaringspengene graderes, kan være at en del mottakere med gradert ytelse ikke finner inntektsgivende arbeid for sin gjenværende arbeidsevne og heller ikke har rett til dagpenger som arbeidssøkere. Et spørsmål er om det bør finnes annen inntektssikring enn økonomisk sosialhjelp for denne gruppen, dersom de ikke finner arbeid. Det vises til at ekspertgruppen som en del av sitt forslag om en arbeidsorientert uføretrygd ønsker en form for stønad for personer med arbeidsorientert gradert uføretrygd som ikke finner ordinært arbeid. Det kan være aktuelt å vurdere om personer med eventuelle graderte arbeidsavklaringspenger også bør inngå i målgruppen for en slik ordning.

Fribeløp

Ved uføretrygd og overgangsstønad er det et årlig fribeløp på henholdsvis 0,4 G og 0,5 G.[1] Det innebærer at en person med full uføretrygd kan ha en

arbeidsinntekt på 39 000 kroner uten at trygden avkortes, og for overgangsstønad er beløpet 48 000 kroner. Ved høyere arbeidsinntekt er det bare inntekt ut over fribeløpet som avkortes. Dagens fribeløp kan ses i sammenheng med at før uføretrygden ble reformert i 2015 kunne uføre tjene 1 G før ytelsen ble avkortet. I de andre inntektssikringsordningene er det ikke tilsvarende fribeløp.

Det kan på prinsipielt grunnlag stilles spørsmål om det bør være fribeløp i inntektssikringsordningene. Inntektssikringsordningene er utformet slik at man får en ytelse for den tiden man ikke kan jobbe. At man likevel får full trygd selv om man jobber noe av tiden, kan være problematisk for legitimiteten til systemet.

Fribeløpene bidrar til å styrke insentivet for trygdemottakerne til å arbeide opp til grensen for fribeløpet. Dette er isolert sett en gunstig effekt, fordi det bidrar til å stimulere til en viss arbeidsinnsats blant uføretrygdede. På den annen side innebærer fribeløpet også at inntekt ut over fribeløpet framstår som lite lønnsomt, fordi det blir et kraftig hopp i den effektive skattesatsen, som vist i figur 9.1. Fribeløpet kan dermed fungere som en psykologisk barriere mot å arbeide ut over fribeløpet. Alne (2018) finner at mange uføre tilpasser sin arbeidsinntekt til fribeløpet.

Fribeløpet øker kompensasjonsgraden for uføretrygdede som har en viss arbeidsinntekt, slik at tapet i forhold til å delta fullt ut i arbeidslivet blir mindre. Dermed blir det mer attraktivt å motta uføretrygd, noe som kan øke tilstrømmingen til ordningen. For uføre med tidligere inntekt på 4 G medfører fribeløpet at inntekten ved å arbeide 80 prosent av full tid kombinert med en avkortet uføretrygd, blir like høy som med en fulltids stilling (se figur 5.2 i avsnitt 5.6). Regelverket støtter dermed ikke opp om prinsippet om at det alltid skal lønne seg å jobbe. Det kan også bidra til at uføreordningen framstår som mer attraktiv for personer med helseproblemer som kan være i stand til å være i en full jobb, men som likevel ønsker seg en viss reduksjon i arbeidstiden. Dette kan bidra til lavere legitimitet til trygdesystemet.

En ulempe med fribeløp er at det fører til at full uføretrygd er mer attraktivt sammenlignet med gradert uføretrygd. Uten fribeløp er uføretrygden ordnet slik at en person på 100 prosent uføretrygd som jobber med arbeidsinntekt tilsvarende 20 prosent av tidligere inntekt, vil få samme totale inntekt etter skatt fra trygd og jobb som en person med gradert uføretrygd på 80 prosent, som også jobber 20 prosent med tidligere inntekt. Fribeløpet fører derimot til at personen som kombinerer full uføretrygd med jobb kommer bedre ut økonomisk. De økonomiske insentivene som ligger i dagens system kan dermed bidra til mindre bruk av gradert uføretrygd.

Ekspertgruppens vurdering er at fjerning av fribeløpet i uføretrygden og overgangsstønaden vil styrke sysselsettingen, ved å redusere tilstrømmingen til ordningene fordi de blir mindre attraktive. Selv om det blir mindre lønnsomt å arbeide opp til dagens fribeløp, kan fjerning av fribeløpet bidra til at enkelte jobber mer enn dette, fordi fribeløpet kan fungere som en psykologisk barriere mot å arbeide med relativt høy avkorting ut over fribeløpet.

Et alternativ til å fjerne fribeløpet helt ville være å erstatte det med en reduksjon i avkortingen mot inntekt i et lengre intervall enn fribeløpet. Dette kan for eksempel konkretiseres ved at bare halvparten av arbeidsinntekt opp til 1 G legges til grunn for avkorting. Dette alternativet har klare fordeler sammenlignet med dagens ordning med et fribeløp. Lavere avkorting over et lengre intervall vil gjøre det mindre gunstig å være på uføretrygd med lav arbeidsinnsats, samtidig som det ville gi bedre økonomiske insentiver til å jobbe ut over det nåværende fribeløpet. En mottaker av uføretrygd med arbeidsinntekt på 0,8 G eller mer vil komme minst like bra ut som i dag. Men også denne ordningen vil ha en ulempe ved at full uføretrygd blir mer attraktivt enn gradert uføretrygd, samt at tapet sammenlignet med å delta fullt ut i arbeidslivet blir mindre for dem som kan tilpasse arbeidsinntekten.

Ekspertgruppen mener at fribeløpene i uføretrygd og overgangsstønad bør fjernes, og at man istedenfor bør ha en modell med redusert avkorting i et lengre intervall.

Avkorting for uføre med minsteytelse

Avkortingssatsen i uføretrygd fastsettes som hovedregel som forholdet mellom ytelsen og inntekt før uførhet (IFU). For mange uføre med minsteytelse ville dette gitt en svært høy avkorting dersom den faktiske inntekten før uførhet ble lagt til grunn. Dette unngås imidlertid ved at det er satt et minstenivå for IFU på 3,5 G for enslige og 3,3 G for gifte eller samboende. Om lag halvparten av de med minsteytelse har fastsatt en slik minste IFU, og de får som følge av dette en avkorting mot inntekt ut over fribeløpet på henholdsvis 71 og 69 prosent. For de som mottar de høyere

[1] For de som mottar gradert uføretrygd fastsettes en individuell inntektsgrense som kommer i tillegg til fribeløpet.

minsteytelsene som ung ufør, er minste IFU satt til 4,5 G, og avkortingen blir henholdsvis 65 og 59 prosent.

Ekspertgruppen mener at en avkorting av minsteytelsen i uføretrygd med 71 og 69 prosent er høyere enn ønskelig, og at insentivene til å ta i bruk inntektsevnen dermed vil bli for svake. På denne bakgrunn mener ekspertgruppen at minste IFU heves til 3,45 G for gifte eller samboende og 3,75 G for enslige. Ved å heve minste IFU til disse nivåene vil avkortingen bli maksimalt 66 prosent for uføre med minsteytelse.

9.2 Inngangskrav: Arbeidsevne eller inntektsevne

Sykepenger og uføretrygd har inngangskrav basert på nedsatt inntektsevne, mens inngangskravet i arbeidsavklaringspenger er basert på nedsatt arbeidsevne. Dersom timelønnen er konstant, vil en reduksjon i antall timer som kan jobbes gi samme reduksjon i arbeidsevnen som i inntektsevnen. Men slik er det ikke alltid. Personer som på grunn av sykdom må gå fra et høytlønnet arbeid til et lavere lønnet arbeid, vil ha en større reduksjon i inntektsevnen enn i arbeidsevnen. Det motsatte er også mulig, men trolig langt mindre vanlig.

De arbeids- og inntektsmessige konsekvensene av sykdom vil som oftest være sammenfallende, og alle de tre ordningene har et tydelig inntektssikringsformål knyttet opp til de arbeids- og inntektsmessige konsekvensene av sykdom eller helseutfordringer. Det taler for en harmonisering av inngangsvilkårene for de tre ordningene.

I de tilfellene der det er forskjell mellom arbeids- og inntektsevnen er det nærliggende å anta at inntektsevnen er redusert mer enn arbeidsevnen. Hvis en person som følge av sykdom, skade eller lyte må skifte til en jobb med lavere timelønn, vil det som nevnt innebære at inntektsevnen reduseres mer enn arbeidsevnen. Et inngangskrav basert på inntektsevne kan dermed innebære et redusert krav til yrkesmessig mobilitet, fordi en kombinasjon av redusert timelønn og kortere arbeidstid til sammen gir tilstrekkelig stor reduksjon i inntektsevnen til å oppfylle inngangskravet.

Av hensyn til sysselsettingen er det gode grunner til å stille klare krav til yrkesmessig mobilitet. Dersom trygdemottakere skal kunne si nei til å ta helt vanlige jobber som de kan ta uten negative helsemessige konsekvenser, vil det også kunne svekke legitimiteten til systemet. Det taler for at redusert arbeidsevne bør være inngangsvilkår i disse ordningene.

På den annen side vil bruk av redusert arbeidsevne som inngangsvilkår svekke uføre-

Boks 9.1 Arbeidsevne og inntektsevne i helserelaterte ytelser

Arbeidsevne

For å ha rett på arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen som hovedregel være nedsatt med minst 50 prosent, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de kravene som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid. Arbeidsevnen vurderes med utgangspunkt i en arbeidsuke på 37,5 timer. Arbeidsevnen anses ikke som nedsatt hvis personen fortsatt kan jobbe like mange timer som tidligere, selv om det er i en jobb som gir lavere inntekt.

Inntektsevne

For å ha rett på uføretrygd må inntektsevnen som en hovedregel være nedsatt med minst 50 prosent, og sykdom, skade eller lyte må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. Nedsatt inntektsevne betyr redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid. Vurderingen gjøres ved å sammenligne inntektsmulighetene før og etter uførhet. Det betyr at i tilfeller der timelønnen har blitt lavere som følge av sykdom, kan inntektsevnen være redusert selv om den aktuelle personen er i stand til å jobbe like mange timer som tidligere. Inntektsevnen tilsvarer den muligheten vedkommende har for å skaffe seg pensjonsgivende inntekt. Evnen til å utføre oppgaver som ikke kan gi pensjonsgivende inntekt, har ikke betydning. Hvis personen har inntektsmuligheter som vedkommende ikke utnytter, vil disse være en del av inntektsevnen.

trygdens formål om å ivareta en viss sikring av levestandard, der trygdenivået bygger på inntekten før uførhet. Hvis en person av helsemessige årsaker forlater en heltidsjobb med inntekt på 6 G, og må akseptere en 60 prosent stilling til for eksempel 70 prosent av timelønnen i den opprinnelige jobben, vil dette gi en inntekt på 0,6*0,7 = 0,42, dvs. 42 prosent av tidligere inntekt. Dette er mye lavere enn den normale kompensasjonsgraden i uføretrygden som er på 66 prosent av beregningsgrunnlaget opp til 6 G.

Etter en samlet vurdering mener ekspertgruppen at det er grunnlag for å opprettholde dagens skille i inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. For mottakere av arbeidsavklaringspenger er det særlig viktig å åpne for yrkesmessig mobilitet, mens sikring av levestandard er mindre viktig for en midlertidig ytelse som arbeidsavklaringspenger. Det tilsier at inngangsvilkåret bør være knyttet til graden av nedsatt arbeidsevne. For en varig ordning som uføretrygd er det rimelig å tillegge sikring av levestandard større vekt.

Samtidig er det grunn til å vurdere om inngangsvilkåret for uføretrygden er for gunstig for personer med særlig høye inntekter.

Graden av redusert inntektsevne beregnes som forholdet mellom inntekt etter uførhet og inntekt før uførhet (IFU). For eksempel vil en person med lønn på 2 millioner kroner etter dagens regler ha rett på gradert uføretrygd selv om personen skulle ha en gjenværende inntektsevne på 1 millioner kroner. Inntektsevnen vil være redusert med 50 prosent, og det vil gi en gradert ytelse på om lag 192 000 kroner, basert på det maksimale beregningsgrunnlaget på 6 G. Selv om uføreordningen skal ivareta en viss grad av standardsikring, kan det synes urimelig at det er mulig å få uføretrygd hvis man kan få en jobb med så høy lønn. Hvis den gjenværende inntektsevnen er 500 000 kroner, vil det gi 75 prosent uføretrygd på om lag 288 000 kroner, i tillegg til lønnen på 500 000 kroner.

En måte å hindre slike utslag på kunne være å innføre en øvre grense for hvor høy inntekt som regnes med i IFU, for eksempel 8 G. Med et slikt tak ville personen i eksemplet over ikke få rett til uføretrygd.

Et tak på IFU på 8 G ville også ha betydning for avkorting av arbeidsinntekt for uføretrygdede. Avkortingen er basert på forholdet mellom 100 prosent uføretrygd og inntekt før uførhet (IFU), og er uavhengig av den faktiske uføregraden. Uføretrygden ved maksimalt beregningsgrunnlag på 6 G utgjør 384 000 kroner. Uten tak på IFU blir avkortingen for en person med tidligere inntekt på 2 millioner kroner lik 384 000/2 000 000 = 0,19, dvs. 19 prosent av arbeidsinntekten fratrukket fribeløpet. Dersom det ble satt et tak på IFU på 8 G, ville avkortingen blitt om lag 50 prosent. Uføretrygden faller etter gjeldende regler uansett helt bort når arbeidsinntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekt før uførhet, dvs. maksimalt 6,4 G hvis det settes et tak på IFU på 8 G.

Etter ekspertgruppens mening illustrerer dette eksemplet sider ved trygdesystemet som kan svekke legitimiteten til systemet. Det kan framstå som urimelig at det er mulig å få uføretrygd selv om man kan ta en jobb med høy inntekt, og også urimelig at trygdemottakere kan motta trygd selv om de har høy arbeidsinntekt. Selv om dette er stiliserte eksempler som neppe inntreffer ofte, vil selv noen få slike eksempler kunne ha uheldige virkning for legitimiteten til systemet, og oppslutningen om det.

På denne bakgrunn foreslår ekspertgruppen at det innføres et tak for IFU på 8 G.

9.3 Ordninger knyttet til omsorg for barn

Barnetillegg

Barnetillegg er tillegg som ytes til mottakere med barn. De finnes i de fleste inntektssikringsordningene.[2] Barnetillegg skal bidra til å sikre gode oppvekstvilkår for barn i familier som har lav inntekt når en eller flere forsørgere har redusert arbeidsinntekt på grunn av sykdom eller mangel på arbeid.

Barnetilleggene varierer mye avhengig av ytelse, og det varierer mellom ytelsene om tillegget kan gis til begge foreldrene. For mottakere av uføretrygd er tillegget behovsprøvd mot inntekt, og det gis inntil 38 753 kroner per barn per år. For dagpengemottakere gis det en fast sats på 4 420 kroner per barn per år, mens mottakere av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad får 7 020 kroner per barn per år. Tilsvarende tillegg er 11 960 kroner per barn per år for mottakere av tiltakspenger. I de statlige veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp gis det også egne tillegg for barn. Disse er avhengig av barnets alder, og er fra 28 800 kroner til 48 000 kroner per barn. I tillegg kan barnetillegg for dag-

[2] Det gis ikke barnetillegg til mottakere av introduksjonsstønad eller overgangsstønad (enslige forsørgere). Generelt mottar enslige forsørgere utvidet barnetrygd og eventuelt stønad til barnetilsyn.

penger og tiltakspenger bare gis til en av foreldrene om begge mottar slike ytelser. For mottakere av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad kan det gis barnetillegg til begge foreldrene.

Det er også ulike regler mellom ordningene om hvorvidt barnetilleggene avkortes ved mottak av graderte ytelser, om tillegget prøves mot mottakernes eller ektefelles inntekt, eller om det justeres i takt med økte lønninger og priser.

Som vist i avsnitt 5.6 bidrar barnetilleggene i ordningene til høyere kompensasjonsgrader, som igjen kan svekke insentivene til arbeid framfor å motta trygd. Forekomsten av de høyeste kompensasjonsgradene er redusert som følge av en endring fra 2016, som innebærer at uføretrygd og barnetillegg ikke kan utgjøre mer enn 95 prosent av tidligere inntekt. For uføre som fikk innvilget barnetillegg før 2016 gjelder egne overgangsregler i fem år, slik at enkelte uføre fortsatt kan motta mer i uføretrygd enn de hadde i inntekt. I budsjettforliket for 2019 ble det enighet om at taket på barnetillegg for uføre økes fra 95 til 99 prosent av tidligere inntekt, med virkning fra 2020. Behovsprøvingen av barnetillegget mot inntekt i uføreordningen bidrar i tillegg til høy reell marginalskatt på arbeidsinntekt for uføre med barnetillegg, og det svekker insentivene til å øke arbeidsinnsatsen. Et høyere barnetillegg til uføre bidrar videre til at kompensasjonsgraden blir høyere i denne ordningen, enn i arbeidsavklaringspenger. Kompensasjonsgraden vil dermed øke med varighet for mottakere med barn. Dette svekker isolert sett insentivene til retur til arbeid i et typisk forløp med helserelaterte ytelser.

De høyeste kompensasjonsgradene kan for eksempel reduseres ved å senke taket for hvor mye summen av uføretrygd og barnetillegg kan utgjøre av inntekt før uførhet. Alternativt kunne det behovsprøvde barnetillegget i uføretrygden endres til en standardisert ytelse, for eksempel på nivå med tillegget for arbeidsavklaringspenger.

Flertallet i Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) pekte på at barnetilleggene ikke bør være så store at det blir mer lønnsomt å motta trygd enn å delta fullt ut i arbeidslivet og at forskjellene mellom de ulike ordningene i dag er for store. Flertallet anbefalte derfor at det utredes nærmere hvordan barnetilleggene til trygdeytelser i større grad kan standardiseres. De viste til at foreldre som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger har midlertidig eller permanent nedsatt arbeidsevne, og at deres muligheter til å forbedre sin inntektssituasjon dermed er svake. Flertallet mente at barnetillegg i trygdeordningene kan ses på som en forsikring for barna mot foreldrenes tap av inntektsevne – midlertidig eller permanent. Flertallet la til grunn at en viss differensiering av tilleggene mellom uføretrygden og de andre trygdene lar seg begrunne prinsipielt.

Mindretallet i utvalget gikk inn for å fjerne barnetilleggene i trygdeordningene, og foreslo at provenyet ble benyttet til å forsterke den målrettede barnetrygden som utvalget også foreslo. Det ble vist til at prinsipielt må barnetilleggene begrunnes med hensynet til barna, og at det da er vanskelig å forstå hvorfor barna til to familier eller personer som mottar nøyaktig det samme i inntekt og trygd (uten barnetillegg) skal behandles ulikt avhengig av hva som er inntektskilden. Mindretallet viste også til at siden den målrettede barnetrygden som utvalget foreslo er uavhengig av inntektskilde, og dermed ikke faller bort ved overgang til arbeid, vil insentivvirkningene for trygdemottakere være langt bedre enn i dagens system. Bedre insentiver for trygdemottakere må imidlertid veies opp mot svakere arbeidsinsentiver for en stor gruppe barnefamilier med lave eller midlere inntekter ved innføring av behovsprøvd barnetrygd. Beregninger gjort for Barnefamilieutvalget viste at innføring av behovsprøvd barnetrygd ville ha betydelige negative effekter for arbeidstilbudet, særlig for kvinner.

Etter ekspertgruppens mening er det gode grunner til at myndighetene skal sikre gode levekår for barnefamilier, men det er ikke opplagt at dette spesielt skal være rettet mot de som mottar en inntektssikringsytelse. Familier som har lave arbeidsinntekter uten å motta en inntektssikringsytelse, får ikke tilsvarende barnetillegg. Det kan tilsi en omlegging der de nåværende barnetilleggene erstattes av inntektsavhengig støtte til barnefamilier mer generelt. Et generelt inntektsavhengig tillegg vil redusere insentivene til å søke seg mot helserelaterte ytelser og dermed isolert sett ha en gunstig effekt på arbeidstilbudet.

Samtidig vil et generelt inntektsavhengig tillegg innebære økt marginalskatt for forsørgere med lav arbeidsinntekt, og antakelig også for trygdede som i dag mottar barnetillegg hvor størrelsen på tillegget ikke er avhengig av inntekt. Forslaget vil dermed gi høyere marginalskatt for en langt større gruppe enn i dagens system. Den totale virkningen på arbeidstilbudet vil avhenge av hvordan de ulike gruppene responderer på endrede økonomiske insentiver. Trolig har uføre mindre muligheter enn andre grupper til å øke arbeidstilbudet, slik at totaleffekten kan bli negativ.

Et alternativ ville være å redusere barnetilleggene i de ytelsene der de er høyest, og bruke midlene til tjenester eller tiltak rettet mot barnefamilier. Dette kunne for eksempel være støtte til fritidsaktiviteter, eller redusert pris på SFO eller barnehage. Støtte til tjenester som har større verdi for foreldre som er i jobb vil i seg selv ha en positiv virkning på arbeidstilbudet.

Ekspertgruppen mener det behovsprøvde barnetillegget i uføreordningen har en negativ virkning på insentivene til arbeid. Samtidig kan barnetillegg være et viktig virkemiddel for å motvirke barnefattigdom. Dette innebærer en vanskelig avveining som best kan gjøres i en helhetlig vurdering av barnefamilienes økonomiske situasjon. Vi har ikke gjort en slik vurdering, og vil derfor ikke foreslå noen endringer på dette området.

Overgangsstønad til enslig mor eller far

Overgangsstønad skal sikre inntekt for enslig mor eller far som ikke har mulighet til å forsørge seg selv på grunn av omsorg for barn. Ordningen ble utformet i en periode da yrkesaktiviteten blant kvinner var lav, og barnepassordninger i liten grad var utbygd. Det har skjedd betydelige endringer på dette området de siste tiårene. Yrkesaktiviteten blant mødre med små barn har økt kraftig, og de senere årene er en stigende andel av disse i heltidsarbeid. Barnehagedekningen er høy, og det er gjennomført vesentlige forbedringer av permisjonsordninger fra arbeidslivet i samband med svangerskap og fødsel.

På denne bakgrunn, og for å hindre at ordningen låser mennesker i yrkesaktiv alder inne i stønader, har det blitt gjennomført en rekke endringer i ordningen. Endringene de siste årene innebærer blant annet at ordningen har fått strengere aktivitetskrav og kortere varighet for personer som har flere stønadsperioder. Antallet som mottar overgangsstønad har gått mye ned. Nedgangen kan skyldes flere forhold, som bedre barnehagetilbud, flere enslige som har så høy inntekt at de ikke får utbetalt overgangsstønad, og innstramminger i regelverket.

I avsnitt 5.6 framgår det at mottakere av overgangsstønad kan få en høy kompensasjonsgrad ved å kombinere stønaden med arbeid. Dette gir isolert sett gode insentiver for arbeid for de som er inne på ordningen, men gjør samtidig ordningen attraktiv for de som har mulighet for å jobbe. Regelverket legger opp til at stønaden kan kombineres med arbeid, og avkortingsreglene støtter opp under dette. For de som har kompetanse og helse som tilsier at de ellers kunne ha en fulltids jobb, kan eksistensen av ordningen trekke i retning av et mindre arbeidstilbud. Ved utgangen av 2017 var 56 prosent av mottakerne av overgangsstønad i jobb, definert som minst 1,5 G i arbeidsinntekt, og 17 prosent var i utdanning.

Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) foreslo å fjerne overgangsstønaden. Utvalget anerkjente at enslige foreldre kan ha særlig behov for økonomisk støtte, men mente at disse behovene bør dekkes på andre måter enn gjennom dagens ordning for stønader til enslig mor og far. Utvalget pekte også på at det finnes lite oppdatert kunnskap om enslige foreldre generelt og om mottakere av stønad til enslig mor eller far spesielt, og at det er behov for ny forskning om enslige forsørgeres inntektssituasjon.

Etter ekspertgruppens mening har de endringene som er blitt gjennomført bidratt til økt aktivitet og bedre insentiver til å jobbe enn det var tidligere. Det er også klart at enslige foreldre i mange tilfeller har større behov for økonomisk støtte enn andre. I tillegg er det mangelfull kunnskap om kortsiktige og langsiktige virkningene ved å fjerne ordningen. Vi vil derfor ikke foreslå noen endringer i denne ordningen.

Kontantstøtten

Kontantstøtten er blitt vurdert av en rekke utvalg. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10), Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7), Inkluderingsutvalget (NOU 2011: 4), Integrasjon og tillit-utvalget (NOU 2017: 2) og Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) anbefaler å avvikle kontantstøtten. Den empiriske forskningen viser at kontantstøtten har en entydig negativ effekt på mødres arbeidstilbud (Østbakken 2016). I tillegg har kontantstøtten uheldige effekter på integrering og språkutvikling. Kontantstøtten bidrar til at mange av de minste barna som har størst utbytte av barnehagedeltakelse, ikke deltar i barnehagen.

Kontantstøtten gjelder for barn mellom 1 og 2 år som ikke går i fulltids barnehage med offentlig tilskudd. F.o.m. 1. juli 2017 har det vært et krav om fem års botid i Norge for begge foreldrene for å motta kontantstøtte.

Kontantstøtte ble innført som et alternativ til barnehage i en periode med langt lavere barnehagedekning enn i dag. I dag har alle barn født mellom 1. august og 30. november rett til barnehageplass innen utgangen av måneden ett år etter at de er født. Barn født fra desember til juli har rett til barnehageplass innen utgangen av august måned året etter, ved oppstart av barnehageåret. Noen

barn vil imidlertid få barnehageplass tidligere dersom det er ledig kapasitet i kommunen.

I lys av de uheldige virkningene for sysselsettingen mener ekspertgruppen at det med dagens tilbud er liten grunn til å gi en ytelse til foreldre som ikke benytter seg av det offentlige barnehagetilbudet. For barn født i perioden desember til juli, kan dette likevel gi urimelige utslag siden disse barna ikke har rett til barnehageplass fra fylte ett år. Det taler for å avgrense kontantstøtten til de som har søkt og fått avslag på barnehageplass. Den praktiske utformingen av et slikt forslag må vurderes nærmere.

Det er anslått en innsparing med helårseffekt på om lag 1 mrd. kroner i 2019. Samtidig vil etterspørselen etter barnehageplasser øke. Behovet er anslått til 3 400 flere barnehageplasser, noe som vil gi merutgifter på om lag 800 mill. kroner i økt rammetilskudd til kommunene. Netto årlig innsparing av forslaget er anslått til å være om lag 200 mill. kroner, se kapittel 14.

9.4 Kombinasjon av utdanning og dagpenger

Mange arbeidsledige kan ha et reelt behov for eller et ønske om å tilegne seg ny kompetanse for lettere å kunne få ny jobb. Ny kompetanse vil kunne gjøre arbeidssøkere mer attraktive og styrke deres muligheter i arbeidsmarkedet. Det har ledet til forslag om at dagpenger under arbeidsledighet skal kunne brukes til å finansiere ordinær utdanning.

Formålet med dagpenger er å gi delvis og midlertidig dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. De som søker om dagpenger skal være reelle arbeidssøkere. I dette ligger at de må være aktivt arbeidssøkende og være villig til å ta ethvert arbeid i hele landet.

Personer som tar utdanning anses verken for å være reelle arbeidssøkere eller å være disponible for arbeidsmarkedet så lenge hovedaktiviteten deres er utdanning. Da er de bundet opp både tidsmessig og geografisk slik at de ikke kan ta imot tilbudt arbeid under utdanningen. Derfor kan dagpengemottakere som hovedregel ikke delta på kurs eller opplæring.

I regelverket for dagpenger er det likevel åpnet for å gjøre unntak for utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid og for utdanning eller opplæring av kortere varighet innenfor normal arbeidstid. Unntakene gjelder opplæring og utdanning som det skal være mulig å gjennomføre samtidig som man fyller vilkåret om å være reell arbeidssøker.

Innenfor disse rammene er det åpnet for at dagpengemottakere kan delta på opplæring i form av arbeidsmarkedstiltak eller visse typer kortvarige utdanningsløp, delta på full tid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i inntil ett år og delta i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Videre kan de ta utdanning eller opplæring som er tilpasset fullt arbeid, dvs. som foregår utenom normal arbeidstid og som har redusert studieprogresjon med minst 50 prosent. Helt ledige kan i tillegg videreføre utdanning eller opplæring påbegynt minst seks måneder før ledigheten, uten krav om redusert studieprogresjon, i inntil seks måneder.

Noen muligheter for å bruke dagpengene til studiestøtte

Der er et klart utgangspunkt for dagens dagpenger at de skal finansiere arbeidssøking og ikke ordinær utdanning. Dagpenger er ment som inntektssikring i den perioden man søker arbeid, og varigheten av dagpengene er knyttet til at det i noen tilfeller kan ta lang tid å finne jobb.

Det er en rekke argumenter mot å tillate at dagpenger kan brukes til å finansiere utdanning. Dersom dagpenger kan brukes til dette, kan det redusere det effektive arbeidstilbudet på kort sikt, fordi personer på utdanning neppe vil søke like aktivt etter jobb. Trolig vil det føre til lengre dagpengeperioder, og dermed økte utgifter til dagpenger. Videre kan det føre til et press mot dagpengesystemet ved at flere søker seg dit for å få finansiert ordinær utdanning. En slik gunstig finansieringsmulighet kan svekke insentivene til å ta utdanning på et tidligere tidspunkt.

Dagpenger vil være en svært gunstig finansieringskilde for utdanning, med høye ytelser, og det kan framstå som urimelig overfor andre som finansierer sin utdanning gjennom Lånekassen. Mange arbeidsledige har ikke dagpengerettigheter, og må derfor finansiere eventuell utdanning gjennom ordinær studiestøtte eller på andre måter.

Samtidig er det klart at en del dagpengemottakere vil ha nytte av utdanning for å styrke sin situasjon i arbeidsmarkedet. Arbeidsledige med lav eller lite etterspurt kompetanse kan ha dårlige utsikter til å finne jobb, og en relevant utdanning vil kunne bedre jobbmulighetene betydelig. For arbeidsledige som uansett har liten sannsynlighet for å finne jobb, vil utdanning under dagpengeperioden ha mindre betydning for det reelle tilbudet

av arbeidskraft. Hvis dagpengeperioden kan bli lang også selv om mottakeren søker aktivt, vil utdanning gi mindre utslag her også.

For en dagpengemottaker som mottar 362 700 kroner, som er maksimalt nivå på dagpenger ved utgangen av 2018, vil det være lite attraktivt og ofte økonomisk svært vanskelig å gi avkall på dagpenger og isteden motta studiestøtte på 116 000 kroner i året, hvorav 70 000 gis som lån. En åpning for at arbeidsledige kan ta utdanning med dagpenger ville dermed gi dem mye bedre muligheter til å få styrket sin kompetanse.

I et arbeidsmarked med økende krav til kompetanse og færre jobber som krever svært lav kompetanse, er det særlige grunner til å åpne for at arbeidsledige med lav eller lite etterspurt kompetanse får bedre muligheter til å få bedre og mer relevant kompetanse. Det vil gi bedre samsvar mellom de arbeidslediges kompetanse og arbeidsgivernes behov, og dermed redusere mistilpasningen i arbeidsmarkedet. Det vil gi grunnlag for høyere sysselsetting på lengre sikt.

En mulighet kan være å gi dagpengemottakere adgang til å ta utdanning med dagpenger, under forutsetning av at de fortsetter som reelle arbeidssøkere under studiene. Som arbeidssøkere må de da være disponible for arbeidsmarkedet og takke ja til eventuelle jobbtilbud i hele landet. En slik ordning vil imidlertid være vanskelig å håndheve, fordi det er vanskelig for NAV å vurdere hvilken reell innsats en person gjør for å få jobb. En jobb vil også kunne innebære at arbeidssøkere må avbryte påbegynte utdanningsløp. Dersom arbeidsledige skal kunne ta utdanning med dagpenger, er det etter ekspertgruppens mening mest realistisk å tillate at dagpengemottakeren ikke er aktiv jobbsøker under utdanningen.

Dersom dagpengeregelverket skal justeres slik at det lettere kan kombineres med utdanning, kan dette gjøres på flere måter. Det er derfor viktig å vurdere ulike alternativer, slik at man kan finne en måte som stimulerer ønsket utdanning, med minst mulig uønskede konsekvenser.

Offentlig studiestøtte kan innebære tre elementer:

- Subsidier, dvs. stipend og lav rente.
- Likviditetsstøtte, dvs. lån til gunstige betingelser.
- Forsikring, ved at nedbetaling av studielån kan avhenge av inntektsevne.

Arbeidsledige med dagpenger vil ofte ha økonomiske forpliktelser slik at likviditetsstøtte (lån) og forsikring kan være en forutsetning for å kunne studere. Subsidier vil også styrke insentivene til å ta utdanning, men det innebærer samtidig uheldige konsekvenser ved at dagpenger kan bli en attraktiv måte å finansiere studiene på. Det taler for at det bør være en egenandel ved valg av utdanning i kombinasjon med dagpenger, for å målrette ordningen mot de som er godt motivert for utdanning og som vil ha stor nytte av dette, og ikke bare søker seg mot ordningen for å slippe krav om jobbsøking. Dette kan gjøres ved at dagpengene reduseres til en lavere sats eller at en del av dagpengene utbetales som lån på vanlige betingelser som for studielån.

Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) har vurdert dagpenger under utdanning ut fra sitt mandat om å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole og videregående nivå. Utvalget foreslår blant annet at helt arbeidsledige i aldersgruppen 30–55 år kan kombinere dagpenger med utdanning på heltid for fullføring av grunnskole eller videregående opplæring med en dagpengesats som tilsvarer 60 prosent av ordinær sats. Utdanningsløpet kan tidligst starte opp etter tre måneders arbeidssøkerperiode, men tilpasses ellers varighetsbegrensningene i dagens dagpengeregelverk. Det skal kreves en realistisk opplæringsplan, i samarbeid med og godkjent av NAV, inkludert opplegg for oppfølging og et regelverk for sanksjonering. Videre foreslår Livsoppholdsutvalget at iverksettingen skjer gjennom en pilot, med påfølgende forsøksperiode, for å kartlegge effektene, se NOU 2018: 13 for nærmere beskrivelse og begrunnelse av forslaget.

Ekspertgruppens vurdering

Etter ekspertgruppens mening er det sterke grunner som taler for å åpne for at arbeidsledige med lav eller lite relevant kompetanse får muligheten til å ta grunnskole eller videregående opplæring under dagpengeperioden, mot en reduksjon i dagpengene. Som påpekt i kapittel 10 er det viktig å få flere til å fullføre videregående skole. Vi støtter derfor Livsoppholdsutvalgets forslag om forsøk på dette området.

Dagpengene vil kunne komme i tillegg til støtte fra Lånekassen, avhengig av dagpengenivået. Årsinntekten, inkludert dagpenger, avgjør hvor mye av studiestøtten som kan bli omgjort til stipend. For 2018 er inntektsgrensen 177 257 kroner for å beholde maksimalt stipend fra Lånekassen.[3] Forslaget fra Livsoppholdsutvalget må derfor ses i sammenheng med det ordinære studiestøttesystemet og Livsoppholdsutvalgets øvrige forslag for å bedre finansiering av livsoppholdsut-

gifter for voksne i opplæring på grunnskole og videregående nivå. Kombinasjon av dagpenger og stipend reduserer egenandelen, og i noen tilfeller kan egenandelen bli negativ, dvs. at mottakeren får utbetalt mer enn dagpengene.

Kombinasjon av dagpenger og stipend kan dermed gi en meget gunstig finansiering, og muligheten for slik kombinasjon bør vurderes nærmere. Et alternativ kan være at det kun gjøres mulig å motta støtte til utdanning fra en kilde, dvs. enten dagpenger eller fra Lånekassen.

Ekspertgruppen mener også at det bør være en nedre aldersgrense for ordningen, som 25 eller 30 år, for å hindre at elever og studenter i ordinær utdanning søker seg mot dagpenger. Det kan også være grunn til å ha et minstekrav til ledighetsperiode før man kan begynne en utdanning kombinert med dagpenger, for å motvirke at enkelte strategisk tilpasser seg til ledighet i forkant av et planlagt utdanningsløp, for eksempel tre måneder som Livsoppholdsutvalget har foreslått. Samtidig kan en slik periode virke innelåsende, ved at utdanning ikke kan påbegynnes i denne perioden.

Personer med under 2 G i dagpengegrunnlag får i dag utbetalt dagpenger i opptil ett år. Det innebærer at personer i denne gruppen ikke kan ta utdanning i mer enn ni måneder når det samtidig skal være et minstekrav om tre måneders ledighetsperiode før oppstart av utdanning. I praksis kan det innebære at det bare er mulig å ta utdanning i et halvt år, avhengig av når ledighetsperioden starter og hvordan utdanningstilbudet er utformet.

Ekspertgruppen mener at det også kan være gode argumenter for å åpne for at dagpengemottakere kan ta høyere utdanning, dersom det styrker dagpengemottakerens mulighet til å komme i arbeid. For utdanning på høyere nivå er det viktig at det er en klar arbeidsmarkedsfaglig begrunnelse for den enkelte dagpengemottaker. I disse tilfellene bør NAV derfor vurdere om utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene til å komme i arbeid, for å sikre at dagpenger ikke brukes til å finansiere utdanning med lite arbeidsmarkedsrelevans.

Siden høyere utdanning vanligvis finansieres ved lån og stipend med betydelig lavere ytelser, ville det være rimelig at en betydelig del av dagpengene i en slik ordning ble utbetalt som lån. Det kan også være rimelig å sette en maksimal varighet på ett år, og at man deretter må over på vanlig studiefinansiering.

Et praktisk spørsmål ved dagpenger under utdanning er hvordan dette best kan organiseres, som et støttesystem administrert av NAV eller av Lånekassen. Dersom kriteriene for å motta støtte tar utgangspunkt i dagpengeregelverket, kan det tale for at en eventuell ordning bør administreres av NAV. Dersom støtten utformes slik at den ligner mer på ordinær studiestøtte, med lån og tilbakebetaling, taler det for at en eventuell ordning bør administreres av Lånekassen, som allerede har et system for dette. Det kan være administrativt krevende å bygge ut slike oppgaver i NAV. Det understreker behovet for å se dette spørsmålet i sammenheng med det generelle studiestøttesystemet.

Disse spørsmålene bør vurderes nærmere i forbindelse med oppfølgingen av Livsoppholdsutvalgets forslag.

9.5 Dagpenger og konjunkturer

Muligheten for å finne arbeid varierer over konjunkturene. Det åpner for spørsmålet om dagpengene bør variere over konjunkturene. Variasjon kan tenkes både i kompensasjonsgrad og maksimal varighet. Her avgrenses drøftingen i hovedsak til varigheten.

Ved å la den maksimale varigheten av dagpenger variere over konjunkturene, kan myndighetene potensielt oppnå bedre balanse mellom fordeling og insentiver.

Når etterspørselen etter arbeidskraft er lav og ledigheten høy, må flere søke lenger etter jobb enn i bedre tider. Dermed er også behovet for forsikring større. I tillegg er det flere som får glede av en sjenerøs ordning når mange er ledige. Dette forsterkes av at andelen dagpengemottakere blant de ledige øker når ledigheten øker, fordi en større andel da har opptjent rett til dagpenger.

Ifølge Andersen (2014) er det teoretisk ikke entydig om dagpenger reduserer insentivene til jobbsøking mest når ledigheten er høy eller lav.[4] Det er likevel mest sannsynlig at jobbsøking er mest effektiv når konkurransen om jobber er lav, dvs. når ledigheten er lav, mens gevinsten av å tilskynde til jobbsøking er mindre når konkurransen om jobber er sterk. Kostnadene for samfunnet ved inaktivitet er trolig også større når det er stor mangel på arbeidskraft, både ved tapt produksjon og ved at de som er inaktive framfor å søke arbeid,

[3] Lånekassen har felles fribeløp for dagpenger og person- og kapitalinntekt. Økt inntektsgrense til 443 142 kroner gjelder dersom eleven følger et utdanningsopplegg som har varighet på sju måneder eller kortere. Se NOU 2018: 13 for nærmere detaljer.

[4] Se også Tatsiramos og van Ours (2014).

ikke medvirker til å dempe lønnspress. Det betyr at det kan være hensiktsmessig at regelverket legger mer vekt på insentiver til jobbsøking når ledigheten er lav, for eksempel ved at maksimal dagpengeperiode er kortere.

Endringer i sammensetningen av arbeidsledige over konjunkturene kan trekke i motsatt retning. I perioder med stor tilstrømming til ledighet har de nye dagpengemottakerne i gjennomsnitt mer arbeidserfaring og høyere forutgående arbeidsinntekt enn i perioder med lav tilstrømming, og en større andel av de ledige har rett til dagpenger. Sammensetningseffektene trekker isolert sett i retning av at behovet for en lang dagpengeperiode er større når ledigheten er lav enn når den er økende eller høy. Insentivvirkningene av en kort dagpengeperiode kan være sterkere for ledige som er relativt attraktive i arbeidsmarkedet, enn for ledige som er mindre etterspurt. Isolert sett trekker også dette i retning av lengre dagpengeperiode når ledigheten er lav.

En motsyklisk dagpengeperiode vil kunne forsterke dagpengesystemets funksjon som automatisk stabilisator i økonomien, gitt at det er rom for dette i offentlige budsjetter når ledigheten er høy. Det er ikke entydig hvordan en motsyklisk dagpengeperiode vil påvirke variasjoner i arbeidsledigheten eller varigheten av konjunktursvingninger. Svakere insentiver til jobbsøking når ledigheten øker, kan forsterke variasjonen i ledighetsnivået over konjunktursykelen, mens den utjevnende effekten på samlet etterspørsel gjennom sterkere automatisk stabilisering trekker i motsatt retning. Derimot kan et system med mindre vridende virkninger i gode tider og bedre erstatning når det trengs mest, gi lavere ledighet i gjennomsnitt enn et system med fast varighet (Finanspolitiska rådet 2009).

Få erfaringer med konjunkturavhengige dagpenger

Det er få erfaringer med konjunkturavhengig dagpengeperiode å hente fra andre land. Canada har et rent regelbasert system for å justere dagpengereglene over konjunkturene. I Canada avhenger både inngangsvilkår, dagpengenes størrelse og maksimal varighet av dagpenger av den regionale ledighetsraten. Varigheten varierer fra 14 til 45 uker avhengig av regional ledighetsrate og antall arbeidede timer forut for ledigheten.

I USA er maksimal varighet av dagpenger i utgangspunktet 26 uker. Delstatene kan utvide varigheten i opptil 20 uker for ledige som har gått ut dagpengeperioden når arbeidsledigheten er høy. I 2008 ble det i tillegg innført et system der dagpengene kan forlenges med opptil 34 uker for ledige i alle delstater, og i tillegg opptil ytterligere 19 uker avhengig av ledigheten i den enkelte delstat. Etter finanskrisen ble dagpengeperioden dermed forlenget til inntil totalt 99 uker.

Erfaringene fra økningen i ledigheten i Norge fra 2014, som var nokså konsentrert i få fylker som var sterkt berørt av oljeprisfallet, tilsier at en slik regel i norsk kontekst bør ha et regionalt element. Det kan imidlertid svekke insentivene til mobilitet.

Praktiske utfordringer

Det er en rekke praktiske utfordringer forbundet med å la dagpengeperioden variere systematisk over konjunkturene.[5] Myndighetene må først definere en normalsituasjon for arbeidsmarkedet og dernest definere terskelverdier i en gitt variabel som utløser endringer i maksimal varighet. I tillegg må en definere på forhånd hvor mye varigheten skal reduseres eller utvides. Det vil også kunne oppfattes som urimelig at personer som blir ledige nær samtidig, skal få forskjellige rettigheter.

Et alternativ til en rent regelbasert mekanisme er et system der endringer vurderes løpende og besluttes politisk, slik det i praksis gjøres i permitteringsregelverket. I et slikt system vil det trolig være større sannsynlighet for at beslutninger treffes for sent og med feil dosering, og at sjenerøsiteten i gjennomsnitt blir for stor. Omvendt kan det ikke utelukkes at sjenerøsiteten også kan være for stor eller for liten i et system med fast maksimal varighet.

I Sverige har Finanspolitiska rådet (2009; 2011) anbefalt en regelstyrt konjunkturavhengighet i flere elementer i dagpengesystemet, der endringer utløses når differansen mellom gjeldende ledighet og gjennomsnittet for de to foregående årene overstiger en fastsatt terskel, og reverseres når differansen blir mindre enn terskelen. Ved å benytte en slik regel mente rådet at en kan unngå at en økning i den strukturelle ledigheten fører til bedre dagpengerettigheter, som ytterligere kan bidra til å trekke likevektsledigheten opp. Dette har også bakgrunn i problemene med å definere hva normalnivået for ledigheten er nå og i framtiden. Rådet la dessuten vekt på at en innføring av et slikt system krever bred politisk enighet for å unngå at midlertidige lempelser blir varige, slik at ledighetsnivået øker.

---

[5] Delvis basert på Andersen (2014).

Ekspertgruppens vurderinger

Ekspertgruppen ser at det er gode, prinsipielle argumenter for å la dagpengenes varighet, eller eventuelt kompensasjonsgrad, variere over konjunkturene. Hensyn til forsikringselementet i ordningen, som er viktigere når jobbmulighetene er få, og hensyn til vridende effekter på arbeidstilbudet, som er størst når jobbmulighetene er mange, tilsier dette. Det kan ikke utelukkes at det også i en norsk sammenheng kan være mulig å oppnå noe lavere arbeidsledighet, mot muligvis større svingninger over konjunkturene, gjennom en konjunkturavhengig dagpengeordning. Norge har dessuten det statsfinansielle handlingsrommet som kreves for å gjennomføre dette. Det er imidlertid en rekke utfordringer med å gjennomføre en slik ordning, og det er noen særlige forhold som gjør det mindre aktuelt i Norge.

For det første er arbeidsledigheten i Norge i utgangspunktet lav og sjenerøsiteten i dagpengene skiller seg ikke vesentlig fra lignende land. Arbeidsledigheten og dagpengeordningen i seg selv gir derfor ikke umiddelbart grunn til å tro at en kan oppnå betydelige forbedringer gjennom en konjunkturavhengig ordning. Dessuten er det bare om lag halvparten av de registrerte ledige i Norge som mottar dagpenger. Et system med konjunkturavhengighet vil derfor trolig ha begrenset virkning på ledigheten.

For det andre har land som praktiserer et slikt system, USA og Canada, i utgangspunktet mye kortere maksimal varighet av dagpengene enn i Norge. Varigheten på to år i Norge må anses som rimelig som et langsiktig gjennomsnitt, slik at variasjon over konjunkturene bør bety at den maksimale varigheten skal kunne være både kortere og lengre enn to år. Det vil imidlertid kunne være vanskelig å gjennomføre politisk, og vil ramme grupper som trenger tid og bistand til å komme i arbeid. Alternativet, at varigheten bare utvides i dårlige tider, vil trolig føre til at det gjennomsnittlige ledighetsnivået over konjunkturene øker.

For det tredje skiller Norge seg fra for eksempel Sverige ved at konjunkturene avhenger av utviklingen i petroleumsrelatert aktivitet. Brå endringer i oljepris og investeringer kan gi geografiske forskjeller i utviklingen i arbeidsmarkedet. I tillegg kan konjunkturene påvirke næringer og yrkesgrupper forskjellig. For å treffe riktig og ikke virke mot hensikten, skulle en konjunkturavhengig dagpengeperiode dermed helst avhenge både av regionale og yrkesmessige eller andre kjennetegn ved de arbeidsledige. Finanspolitiska rådet (2009) peker imidlertid på at regionspesifikk konjunkturavhengighet, som i Canada, kan svekke den geografiske mobiliteten når dagpengene er mer gunstige i områder med høy ledighet.

For det fjerde er det praktiske utfordringer knyttet til hvordan endringene kan tilpasses konjunkturene på en god måte. En vet ikke hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg, og relevant statistikk kommer med forsinkelse. Samtidig bør endringer, både timing og størrelse, være regelstyrt. Dersom det skulle være rom for *ad hoc* tilpasning til gjeldende situasjon, er det fare for at dagpengeordningen over tid blir for gunstig og arbeidsledigheten høyere enn uten konjunkturtilpasninger i ordningen. Det er også et spørsmål om endringer i varigheten bare skal gjelde nye tilfeller, eller også eksisterende ledighetsforløp. Det er vanskelig å tenke seg at personer som allerede er i gang med et dagpengeforløp skal få redusert varigheten, men varigheten kan forlenges for eksisterende dagpengemottakere. Det blir dermed ikke symmetri i hvordan endringer kan tilpasses i opp- og nedgangskonjunktur. Tilsvarende forhold vil gjelde for kompensasjonsgraden.

Etter en samlet vurdering vil ekspertgruppen ikke anbefale å gå videre med dette.

9.6 Jobbskattefradrag og arbeidsbetingede stønader

Om jobbskattefradrag

Som omtalt i kapittel 5 har Sverige, Danmark og Nederland innført jobbskattefradrag. Jobbskattefradrag er skattefordeler som bare gis til sysselsatte. Jobbskattefradraget kan gis som fradrag i grunnlaget skatten beregnes ut ifra (inntektsfradrag) eller som et direkte fradrag i skatten (skattefradrag). Både størrelsen og innretningen av jobbskattefradraget varierer på tvers av land. I USA er for eksempel fradraget målrettet mot lavinntektsgrupper og enslige forsørgere, mens i Nord-Europa er jobbskattefradraget stort sett rettet mot alle arbeidstakere. Et alternativ til jobbskattefradrag er å gi kontantytelser til arbeidstakere for å øke gevinsten ved arbeid sammenlignet med trygd (arbeidsbetingede stønader).

Dersom fradraget er målrettet mot lavinntektsgrupper, vil fradraget raskt fases ut fra et relativt lavt inntektsnivå. Marginalskatten vil dermed øke betydelig for personer i utfasingsintervallet. Alternativt kan man ha en mer gradvis utfasing av fradraget, slik at marginalskatten ikke blir så høy i det inntektsintervallet der stønaden fases ut. Det vil imidlertid innebære at inntektsintervallet med

Tabell 9.1 Tre hovedtyper av arbeidsbetingede stønader og jobbskattefradrag

Type ordning	Land
Høyt fradrag/ytelse med rask utfasing	Irland, Storbritannia, USA, New Zealand og Belgia
Lavt fradrag/ytelse med gradvis utfasing	Canada, Frankrike
Høyt fradrag med ingen eller gradvis utfasing	Danmark, Sverige, Nederland, Finland, Ungarn

høyere marginalskatt blir lengre, i tillegg til at provenytapet ved fradraget blir betydelig større.

I land med lav lønnsspredning vil utfasing fra et relativt lavt inntektsnivå innebære at en større andel av arbeidstakerne befinner seg i inntektsintervallet hvor fradraget fases ut og marginalskatten er høyere. Dette forklarer trolig hvorfor Sverige og Danmark har valgt ingen til moderat utfasing i sine ordninger.

OECD skiller mellom tre hovedinnretninger av jobbskattefradrag og arbeidsbetingede stønader, se tabell 9.1.

I økonomisk teori er effekten av jobbskattefradrag på det samlede arbeidstilbudet usikker. For personer som står utenfor arbeidslivet, vil jobbskattefradrag alltid øke insentivene til å komme seg i arbeid (den ekstensive marginen). For personer som allerede er i arbeid, kan insentivene gå begge veier, og det er uklart hvordan et jobbskattefradrag vil påvirke antall arbeidstimer (den intensive marginen). Et jobbskattefradrag vil redusere marginalskatten for arbeidstakere med lønnsinntekt i intervallet hvor fradraget fases inn, noe som vil gjøre det mer gunstig å arbeide. På den andre siden vil lavere gjennomsnittskatt gi høyere inntekt og øke etterspørselen etter fritid. I sum vil trolig arbeidstilbudet øke, men effektene er usikre. For arbeidstakere med lønnsinntekt i intervallet hvor fradraget fases ut vil marginalskattene øke, og effekten på arbeidstilbudet er negativ. I teorien vil innføring av jobbskattefradrag alltid øke antall sysselsatte, men effekten på det samlede arbeidstilbudet må vurderes empirisk.

Samlet sett peker de empiriske studiene på at jobbskattefradrag kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet, men at størrelsen på effekten er usikker. Positive effekter for enkelte grupper kan bli delvis motvirket av negative effekter for grupper som grunnet utfasing får høyere marginalskatt. I land der jobbskattefradraget gjelder alle arbeidstakere mangler det en naturlig kontrollgruppe, noe som gjør det krevende å påvise kausale effekter (Laun 2019).

USA var blant de første landene til å innføre jobbskattefradrag med Earned Income Tax Credit (EITC) i 1975. EITC er et behovsprøvd fradrag i inntektsskatt og hovedsakelig rettet mot lavinntektsfamilier. EITC kan også fungere som en arbeidsbetinget stønad eller negativ inntektsskatt ved at den utbetales som en kontantytelse dersom fradraget er høyere enn det som skyldes i føderal inntektsskatt. EITC reduserer marginalskatten for lavinntektsfamilier, samtidig som marginalskatten til husholdninger med midlere inntekter øker. Flere studier viser at EITC har en svært positiv effekt på sysselsettingen, særlig blant enslige mødre, og reduserer fattigdommen betydelig (Hoynes og Patel 2015; Eissa og Hoynes 2006).

Utenfor USA er det begrenset med empirisk kunnskap om effekten av jobbskattefradrag. Laun (2019) har på oppdrag fra ekspertgruppen gjennomgått kunnskapsgrunnlaget, og kan for eksempel ikke finne akademisk forskning på arbeidstilbudseffektene av jobbskattefradrag i Danmark.

I Sverige viser flere modellbaserte analyser at jobbskattefradraget øker arbeidstilbudet. Finansdepartementet (2011) anslo at jobbskattefradraget kunne øke sysselsettingen med mellom 70 000 og 140 000 på lang sikt, i tillegg til økt antall arbeidstimer blant eksisterende sysselsatte. Det har i tillegg blitt gjennomført to kvasi-eksperimentelle studier av effekten av jobbskattefradraget. Edmark m.fl. (2016) finner positive resultater for arbeidstilbudet for personer under 65 år, men mangelen på en god kontrollgruppe gjør resultatene usikre.

Laun (2017) finner positive arbeidstilbudseffekter for personer over 65 år, målt ved en deltakelseselastisitet på 0,22, som vil si at en økning i nettoinntekten med en prosent økte arbeidskraftdeltakelsen med 0,22 prosentpoeng. Effekten er drevet av personer med lavere og midlere inntekter. Størrelsen på effekten er i tråd med resultater fra tidligere internasjonal forskning som har vurdert deltakelseselastisiteten for befolkningen i arbeidsfør alder. Tidligere forskning har imidlertid funnet betydelig høyere deltakelseselastisitet for enkelte grupper som enslige mødre. Laun finner at økt arbeidstilbud og skatteinntekter som følge av redusert arbeidsgiveravgift og jobbskatte-

fradrag for personer over 65 år kun finansierer 13 prosent av provenytapet. De eventuelle negative effektene av den nye utfasingsordningen med tre prosent for inntekter over 616 000 SEK som ble introdusert i 2016 har så langt ikke blitt undersøkt empirisk. For flere detaljer om effekten av jobbskattefradraget vises det til et eget digitalt vedlegg (Laun 2019).

Empiriske studier fra Nederland finner at skattereformen i 2001 samlet hadde en positiv effekt på sysselsettingen, men sysselsettingseffekten av innføringen av jobbskattefradraget kan ikke identifiseres direkte. Flere modellbaserte studier peker imidlertid på at jobbskattefradragene i Nederland trolig bidro til økt arbeidstilbud. Dette skyldes i hovedsak økt arbeidstilbud blant kvinner i parforhold og enslige forsørgere. Enkelte studier peker på at den positive effekten blir delvis motvirket av færre arbeidstimer blant menn i parforhold og enslige uten barn. Resultatene er stort sett i tråd med hvordan insentivene i ordningene er innrettet. Samtidig peker studiene på at ordninger som er målrettet mot lavinntektsgrupper, enslige forsørgere eller kvinner i parforhold har størst effekt på arbeidstilbudet siden disse gruppene responderer sterkest på økonomiske insentiver (Laun 2019).

Bhuller, m.fl. (2016) analyserer virkningene av å innføre et jobbskattefradrag i Norge av samme variant som i USA og Sverige. Forfatterne tar i bruk en strukturell empirisk mikroøkonomisk arbeidstilbudsmodell estimert på data fra 2011. Det er tatt utgangspunkt i arbeidstilbudseffekter for aldersgruppen 22–61 år. Alle beløp er oppgitt i 2011-kroner. Rapporten legger til grunn at et svensk jobbskattefradrag i Norge vil utgjøre 9,25 prosent av arbeidsinntekten opp til 500 000 kroner.

Rapporten finner at et jobbskattefradrag av svensk type i Norge vil gi en samlet økning i arbeidstilbudet på om lag 0,9 prosent. Økningen i sysselsettingsandelen er estimert til om lag 0,6 prosent. Arbeidstilbudet øker mest blant de 10 prosent med lavest inntekt, som har en estimert sysselsettingsvekst på i underkant av 7 prosent. Som følge av økt arbeidstilbud og relativt høyere skattefradrag blant lavinntektsgrupper vil også ulikheten reduseres noe. Økt sysselsetting i antall personer er den største bidragsyteren til økt arbeidstilbud for alle grupper med unntak av for kvinner i parforhold, der økt antall arbeidstimer per sysselsatt gir det største bidraget.

Bhuller m.fl. (2016) anslår videre at den svenske varianten av jobbskattefradraget vil kunne øke arbeidstilbudet med tre ganger mer enn den amerikanske varianten. Samtidig er den svenske varianten dyrere og fører til mindre reduksjon i inntektsulikhet. Det skyldes at den amerikanske varianten gradvis faser ut fradraget over en viss inntekt, mens den svenske varianten beholder fradraget for alle lønnsmottakere. Rapporten anslår at provenyet fra inntektsskatten vil reduseres med om lag 25 prosent, tilsvarende 40 mrd. kroner. Medregnet økte inntekter fra merverdiavgiften og reduserte utgifter til overføringer fra staten er budsjettvirkningen anslått til en svekkelse på 30 mrd. kroner.

Ekspertgruppens vurdering

Norge har et trygdesystem med høye minsteytelser som gjør at gevinsten for den enkelte ved å gå fra passivt trygdemottak til arbeid i noen tilfeller er svært liten. Det gjelder særlig for barnefamilier, hvor blant annet barnetillegg i inntektssikringsordningene ofte gir en høy effektiv skatt ved overgang til arbeid. Jobbskattefradrag vil øke gevinstene ved arbeid for personer som står utenfor arbeidslivet, og dermed bidra til økt sysselsetting. Selv om effekten på det samlede arbeidstilbudet er usikker, tyder eksisterende studier på at den er klart positiv.

I Norge er lønnsforskjellene mindre enn i mange andre land. Jobbskattefradrag for de laveste inntektene ville dermed innebære relativt høy marginalskatt for store arbeidstakergrupper når fradraget fases ut. Det kan tale for en mer gradvis eller ingen utfasing, som i Danmark og Sverige. Det vil imidlertid gi store provenytap for staten. Selv om provenytapet ville blitt motsvart av høyere nettoinntekt for mange arbeidstakere, og dermed ikke være et samfunnsøkonomisk tap, ville det hatt betydelige konsekvenser for statsfinansene. Kostnadene ved et jobbskattefradrag ville vært krevende å dekke inn gjennom innsparinger på utgiftssiden.

En mulig avgrensning kan være å forbeholde jobbskattefradraget til barneforeldre eller grupper med lav yrkesdeltakelse. Finansdepartementet har pekt på at provenytapet ved et eventuelt nytt jobbskattefradrag isolert sett kan være betydelig (Meld. St. 4 (2015–2016)). Departementet skriver samtidig at det er mulig å innføre et slikt fradrag innenfor en realistisk ramme dersom det ses i sammenheng med endringer i andre fradrag. For eksempel kan et jobbskattefradrag innføres uten et betydelig provenytap hvis for eksempel minstefradraget for lønn og trygd reduseres tilsvarende størrelsen på jobbskattefradraget. Dette

ville imidlertid gitt trygdemottakere lavere inntekt etter skatt.

Jobbskattefradrag kan bidra til å øke sysselsettingen til personer som står utenfor arbeidslivet, og dermed også mindre inntektsulikhet. Basert på eksisterende kunnskapsgrunnlag vil jobbskattefradrag likevel bare gi moderate sysselsettingseffekter sammenlignet med det betydelige provenytapet en slik ordning vil innebære. Ekspertgruppen vil derfor ikke å tilrå innføring av jobbskattefradrag nå.

Ekspertgruppen vil likevel understreke at skattesystemet bør være innrettet slik at det gir gode insentiver til arbeid, særlig på de laveste inntektsnivåene. Dette hensynet kan bli stadig viktigere framover, dersom teknologiske og økonomiske endringer fører til økte forskjeller i produktivitet mellom ulike jobber og dermed større lønnsspredning. Det taler for at skattesystemet endres i retning av mindre skatt på arbeid, særlig på lave inntektsnivåer, og mer skatt på andre skatteobjekter, blant annet miljøavgifter, eiendom og grunnrente. En nærmere vurdering av innretningen av skattesystemet ligger utenfor ekspertgruppens mandat.

9.7 Oppsummering av forslag

Inntektssikringsordningene er utviklet over tid, og utformingen vil ofte være preget av den historiske sammenhengen. Det innebærer at inntektssikringsordningene kan ha en utforming som i noen tilfeller gir svake insentiver til å jobbe, uten at det i alle tilfeller er begrunnet med hensynet til økonomisk trygghet og velferd.

Ekspertgruppen foreslår derfor endringer med sikte på at det skal bli mer lønnsomt å jobbe for mottakere av ytelser enn det er nå. Det drøftes også tiltak som kan gi arbeidsledige bedre muligheter til å ta ordinær utdanning.

Ekspertgruppen foreslår følgende:

- Hensynet til arbeidsinsentiver tilsier at dagpenger og arbeidsavklaringspenger avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke mot timer som i dag.
- Arbeidsavklaringspenger graderes ved innvilgelsestidspunktet.
- Erstatte fribeløp i uføretrygd og overgangsstønad med lavere avkorting opp til et visst nivå på arbeidsinntekt.
- Avkortingen av minsteytelsen i uføretrygd mot arbeidsinntekt reduseres noe, ved at minste IFU (inntekt før uførhet) økes for denne gruppen.
- Innføring av et tak for IFU på 8 G, for å forhindre at arbeidstakere med særlig høy tidligere inntekt kan få uføretrygd selv om de har en relativt høy arbeidsinntekt.
- Avgrense kontantstøtten slik at den bare gis når foreldrene har søkt og fått avslag på barnehageplass.
- Forsøk med at arbeidsledige med lav eller lite relevant kompetanse får muligheten til å ta grunnskole eller videregående opplæring under dagpengeperioden, mot en reduksjon i dagpengene.

Del IV
Kvalifisering og oppfølging

Kapittel 10
Kompetanse og kvalifisering

I dette kapitlet drøftes betydningen av kompetanse og kvalifikasjoner for muligheten til å være i arbeid. Kompetanse ser ut til å bli viktigere for å klare seg godt i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen er lavere og ledigheten og utenforskapet høyere for de som ikke har fullført videregående utdanning. Dette gjelder både for majoritetsbefolkningen og personer med innvandrerbakgrunn. Å få flere til å fullføre videregående skole er viktig for sysselsettingen. Ny teknologi og andre strukturelle endringer øker behovet for læring gjennom hele arbeidslivet.

Ekspertgruppen er opptatt av et aktivitetsbasert trygdesystem, hvor personer i mindre grad blir gående passive mens de mottar ytelser fra NAV. Derfor foreslår vi tettere oppfølging, at det i større grad enn i dag stilles krav til aktivitet for ulike ytelser, samt økte ressurser til arbeidsrettede tiltak. Disse forslagene støtter opp under våre forslag om endringer i inntektssikringsordningene, som mer gradering og en arbeidsorientert uføretrygd, samt økt bruk av arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling i kombinasjon. Det må gis mer ressurser til NAV, slik at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper enn det de gjør i dag.

Det er fortsatt behov for mer kunnskap på feltet. Det brukes mye penger på oppfølging og tiltak hvert år, både på arbeidsplassen og i NAV, men kunnskap om gjennomføring og effekter er til dels mangelfull. Det foreslås derfor en økt forskningsinnsats, samt noen konkrete områder det bør forskes mer på, som kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak. Det er også viktig med økt vekt på å formidle kunnskapen internt i NAV, slik at NAV i større grad kan bruke de tiltakene som virker best for ulike grupper.

Dette kapitlet handler om oppfølgingen av personer som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet, eller som har falt ut eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet på grunn av kompetanseproblemer. Hva kan gjøres for å bedre kompetansen slik at flere av disse kan jobbe?

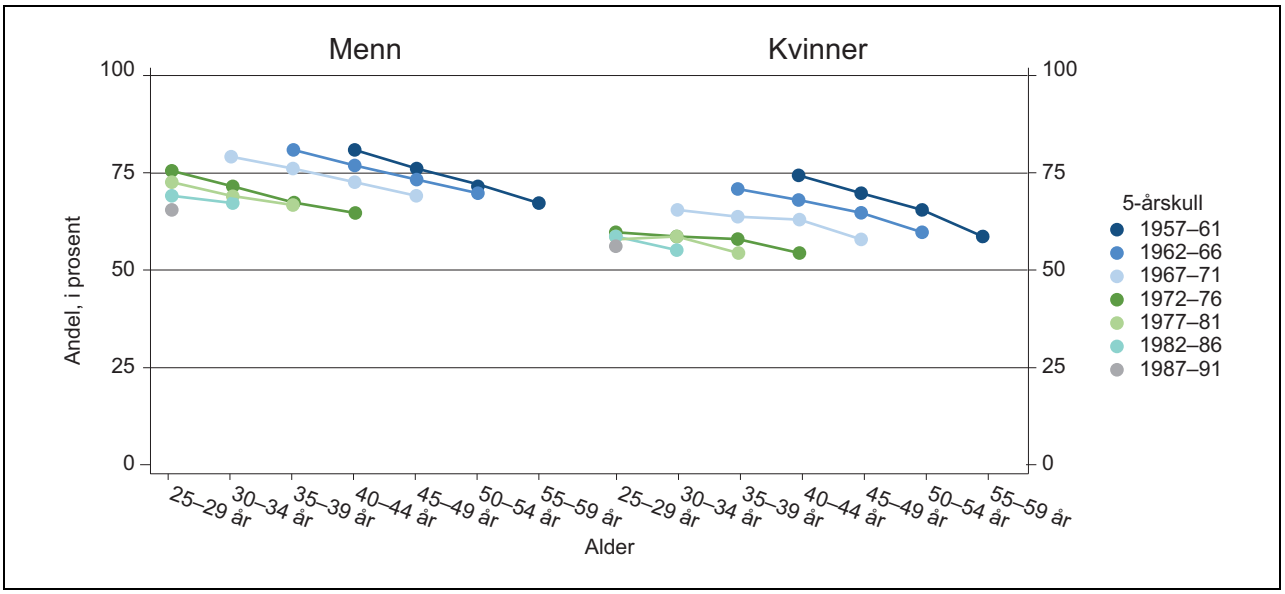
I ekspertgruppens mandat er gruppen blant annet bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller som ikke kan jobbe full tid. Vi skal videre vurdere tiltak som kan sikre at arbeidskraften har nødvendig kompetanse, og vurdere arbeidskraftens geografiske og yrkesmessige mobilitet.

I avsnitt 10.1 og 10.2 omtales grupper som har kompetanseutfordringer og hvordan deres kompetanse kan bedres slik at de oppfyller arbeidslivets krav og forventninger, og dermed bedrer sine muligheter for å komme i jobb. I avsnitt 10.3 omtales mulighetene for opplæring i arbeidslivet, mens avsnitt 10.4 ser på geografisk og yrkesmessig mobilitet, og eventuelle problemer med feiltilpasning i arbeidsmarkedet grunnet for lite mobilitet. I avsnitt 10.5 drøftes oppfølging og betydningen av aktivitetskrav for å forhindre passivitet og gi insentiver til å være i arbeid for mottakere av ulike typer ytelser. Avsnitt 10.6 oppsummerer ekspertgruppens forslag i dette kapitlet.

10.1 Betydningen av kompetanse

I mange tilfeller er mangelfull eller lite etterspurt kompetanse hovedgrunnen til at personer i arbeidsdyktig alder ikke kommer i jobb. Sysselsettingsandelen er høyere jo høyere utdanningsnivået er, og har siden 2000 falt mest for de med kun grunnskole, se kapittel 3. Falch og Nyhus (2011) finner at fullføring av videregående utdanning innen fem år etter avsluttet grunnskole reduserer sannsynligheten for å være utenfor arbeid og utdanning ved 22 års alder med 13–15 prosentpoeng. De kontrollerer blant annet for foreldrenes utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn, karakterer fra grunnskole mv. Tilsvarende finner Barth og von Simson (2013) at fullført videregående opplæring gir økt sannsynlighet for jobb eller utdanning ved 31 års alder, også når det kontrolleres for foreldrebakgrunn, kjønn, kohort og bosted.

Det å starte arbeidskarrieren i utenforskap kan få negative konsekvenser for den senere yrkeskarrieren. En rekke studier har funnet at ledighetsperioder i ung alder kan skape arr som



Figur 10.1 Sysselsettingsandel i majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. Etter alder, fødselskohort og kjønn. Prosent. 2001–2016

Sysselsettingsandel er definert som andel med yrkesinntekt over ett grunnbeløp. Majoritetsbefolkningen er definert som alle som ikke har innvandret, og de som innvandret før de fylte 12 år. Dette for å fange alle som har fulgt et ordinært løp i norsk skole.
Kilde: NOU 2018: 13

svekker den enkeltes framtidige muligheter i arbeidsmarkedet, en såkalt «arr-effekt», se for eksempel Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011). Dette understreker betydningen av å sikre at unge gjennomfører utdanning og slik får gode forutsetninger for en stabil arbeidsmarkedstilknytning med en god lønnsutvikling.

Det ser ut til at betydningen av å fullføre videregående utdanning har økt over tid. Figur 10.1 viser andelen sysselsatte blant majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning etter alder, kjønn og fødselskohort.

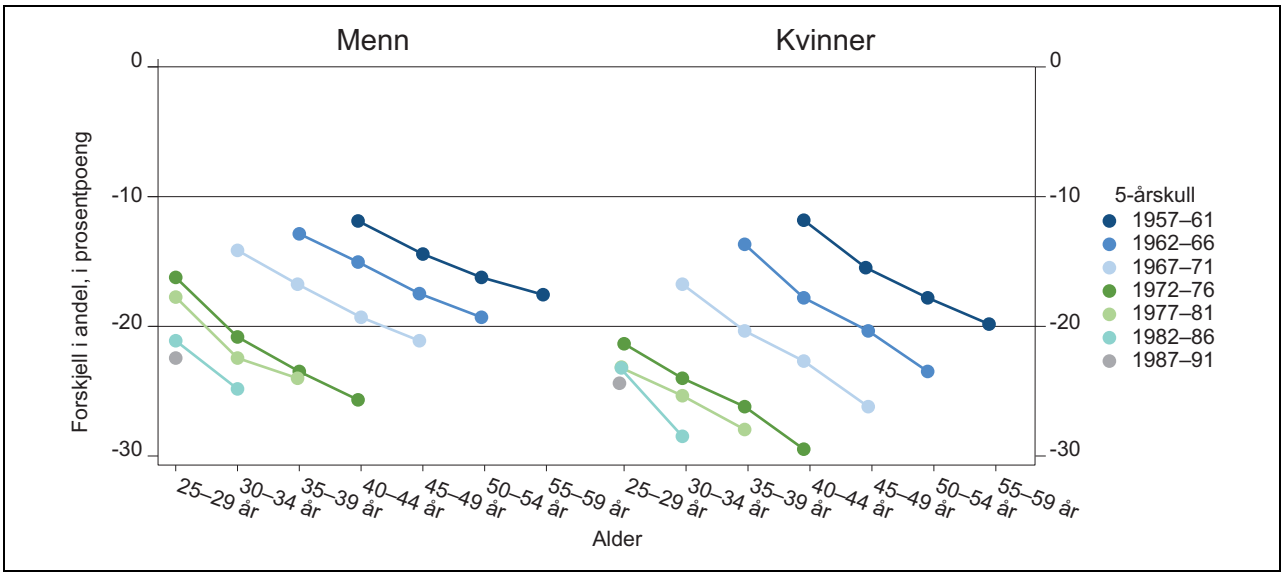
Sysselsettingsandelen er systematisk lavere jo yngre kohorten er. Ser vi for eksempel på menn i alderen 40–44 år var om lag 80 prosent sysselsatt i kohorten født mellom 1957–1961. Deretter har sysselsettingsandelen falt for hver kohort til i overkant av 60 prosent for de født i 1972–1976. Det samme mønsteret ser vi også for kvinner, og for andre aldersgrupper. For hver kohort ser vi altså at sysselsettingsandelen for personer med grunnskole som høyeste utdanning er lavere enn for eldre kohorter.

For personer med videregående utdanning har vi ikke samme reduksjon i sysselsettingsandelen. Derfor har differansen i andelen sysselsatte mellom personer med videregående utdanning og grunnskole økt betydelig i denne perioden i de samme kohortene (figur 10.2). For menn mellom 35 og 39 år var differansen i sysselsettingsandelen mellom de uten og de med videregående utdanning på nesten 25 prosentpoeng i 2016, en økning på mer enn ti prosentpoeng relativt til de som var i samme alder i 2001 (født 1962–1966).

Figur 10.3 viser at den svake sysselsettingsutviklingen for de uten videregående skole i stor grad speiles i flere på uføretrygd. Blant menn i alderen 40-44 år var om lag 10 prosent på uføretrygd i 2001 (født 1957-1961), mens det gjaldt i overkant av 20 prosent i 2016 (født 1972-1976). For kvinner har økningen vært enda større.

Det kan være flere mulige forklaringer på denne utviklingen, som at ny teknologi og høy innvandring gir større konkurranse om jobber som krever lite utdanning. Fedoryshyn (2018) påviser strukturelle endringer i perioden 2008 til 2016 som har gjort det vanskeligere å få jobb for unge med lite utdanning. Næringer hvor unge med lite utdanning tradisjonelt har jobbet har hatt svakere sysselsettingsvekst enn andre næringer, og utdanningsnivået har også økt i disse næringene. Det er trolig noe av forklaringen på at andelen unge, 20–29 år, med bare grunnskoleutdanning som er i jobb eller utdanning har falt, og at sysselsettingen også har falt for eldre kohorter med lite utdanning.

En annen delforklaring på utviklingen for de uten videregående utdanning kan ligge i at gruppen er mindre i de yngre kohortene enn i de



Figur 10.2 Sysselsetting blant voksne i majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning, målt som differanse til dem med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Prosentpoeng. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001 – 2016

Se merknad til figur 10.1.
Kilde: NOU 2018: 13

eldre. Dermed blir gruppen også mer selektert. Reiremo (2016) viser imidlertid at en slik sammensetningseffekt trolig utgjør mindre enn 60 prosent av reduksjonen i sysselsettingen.

Markussen og Røed (2017a) finner at sysselsettingen har falt mest for personer som har vokst opp i familier hvor foreldrene hadde lavere inntekt enn gjennomsnittet. Fallet i sysselsettingen er større jo lavere inntekten var. Fallet i sysselsettingen slår også ut i en økning i antallet som mottar trygd. En mulig forklaring på dette er at utdanningskravene i arbeidsmarkedet har økt, og at det derfor har blitt viktigere å ha foreldre som har ressurser til å gi støtte og hjelp i skoleløpet. Markussen og Røed finner ingen tegn til at de kognitive ferdighetene har falt blant de som vokser opp i lavinntektsfamilier i perioden, men utdanningsnivået til de som kommer fra familier med lavere inntekt enn gjennomsnittet har ikke økt like mye som for de med høyere inntekt enn gjennomsnittet.

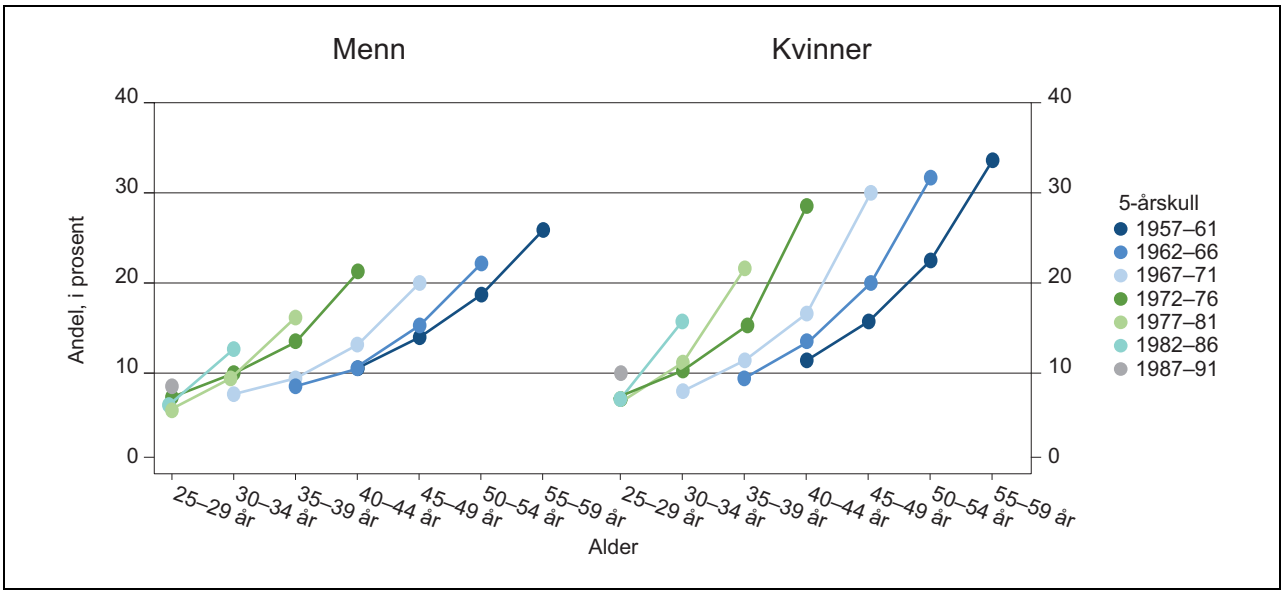
Utviklingen etter årtusenskiftet viser at sysselsettingsveksten i stor grad har kommet innenfor yrker som krever høyere utdanning, mens det har blitt færre sysselsatte innen for eksempel kontor- og industriyrker (Næsheim 2018). Andelen av jobbene som krever middels kompetanse har falt i en rekke land de siste 20 årene, mens det har vært en økning i andelen som krever lav eller høy kompetanse (OECD 2017a). Det har altså skjedd en polarisering i arbeidsmarkedet, som kan ha flere konsekvenser, se nærmere omtale i kapittel 12.

10.2 Hvordan bedre kompetansen?

10.2.1 Grunnleggende utdanning

Unge

Blant unge har det lenge vært en utfordring at mange ikke fullfører videregående opplæring, særlig på yrkesfag. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå hadde 73 prosent av de som begynte på videregående i 2011 fullført innen fem år. Dette er en viss økning fra tidligere. Andelen som fullfører blir høyere om man ser på status mer enn fem år etter påbegynt opplæring. Blant de som ble født i 1983, hadde 72 prosent fullført videregående etter fem år. Dette økte til 78 prosent etter ni år, og 81 prosent etter 17 år (NOU 2018: 15). Det er særlig på yrkesfag at en del bruker mer enn fem år på å fullføre. Markussen (2014) fulgte 10 000 ungdommer på Østlandet i ni år og fant samme utvikling. Andelen som var sysselsatte da de var 25 år, økte også med kompetansenivå. De som hadde fullført to år på videregående var i større grad i jobb enn de med ett år, som igjen i større grad var i jobb enn de med kun grunnskole. Personer med fagbrev var i størst grad i jobb ved 25 års alder. Det viser betydningen av å fullføre videregående, men også at alle år med utdanning teller.



Figur 10.3 Mottakere av uføretrygd, majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning. Prosent av alle. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001 – 2016

Majoritetsbefolkningen er definert som alle som ikke har innvandret, og de som innvandret før de fylte 12 år. Dette for å fange alle som har fulgt et ordinært løp i norsk skole. For å regnes som uføretrygdet har man her satt nedre grense ved en uføregrad på minst 70 prosent. Nesten alle har da i praksis 100 prosent uføretrygd.
Kilde: NOU 2018: 13

Unge uten fullført videregående opplæring er overrepresentert blant personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV (Bragstad og Sørbø 2014). I denne gruppen er det mange som har avbrutt utdanning, lite arbeidserfaring, psykiske-, og kanskje også sosiale problemer. De kan dermed ha behov både for medisinsk behandling, og for å fullføre en utdanning. Cools m.fl. (2018) finner at unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, skiller seg signifikant fra andre i samme aldersgruppe. De har i større grad foreldre med lav utdanning, lav yrkesinntekt og større grad av stønadsmottak, og de har selv i mindre grad fullført videregående eller høyere utdanning. OECD (2018b) trekker også fram frafall fra videregående opplæring som den viktigste risikofaktoren for å havne i gruppen NEETs (*Not in Employment, Education or Training*) i Norge. Det er derfor viktig tidlig å gripe fatt i elever som står i fare for å falle fra.

Liedutvalget har fått i oppdrag å beskrive sterke og svake sider ved videregående opplæring, samt komme med forslag til forbedringer. De skal levere sin hovedrapport ved utgangen av 2019. Ekspertgruppen vil derfor ikke ta opp innhold eller organisering av videregående opplæring i sin fulle bredde. Men på grunn av den store betydningen fullføring av videregående opplæring har for sysselsettingen, vil vi likevel ta opp noen elementer av særlig betydning.

Mangel på læreplass

Frafallet fra videregående opplæring er størst i yrkesfaglig opplæring, der om lag 60 prosent av de som begynte i 2011 hadde fullført innen fem år. En viktig årsak er mangel på læreplasser. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet hadde 74 prosent av de som hadde søkt om læreplass, fått en godkjent lærekontrakt ved utgangen av 2018. Det betyr at om lag 7 600 elever ikke fikk læreplass selv om de hadde søkt. Liedutvalget peker på at en klar systemsvakhet ved strukturen i dagens videregående opplæring er at mange elever ikke får læreplass etter to år i skole (NOU 2018: 15). Stoltenbergutvalget foreslår at det innføres en lovfestet rett til læreplass for elever som har fullført og bestått Vg2 yrkesfag (NOU 2019: 3).

Samtidig som det er mangel på læreplasser, rapporterer bedriftene om til dels stor mangel på noen typer faglært arbeidskraft (NAVs bedriftsundersøkelse), og flere undersøkelser antyder at denne mangelen vil øke i årene som kommer.[1] Det er viktig å øke antallet læreplasser, slik at flere kan fullføre videregående opplæring og det blir økt tilgang på faglært arbeidskraft.

OECD (2018b) peker også på at mange faller ut av videregående utdanning fordi de ikke får

[1] Blant annet NHOs medlemsundersøkelse og framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå.

læreplass. De viser til at lønnen man får under lærlingperioden er høyere i Norge enn i land som Tyskland og Sveits, særlig det andre året, og at dette kan gjøre det mindre attraktivt for bedrifter å ansette lærlinger. Redusert lønn kan gjøre lærlinger mer attraktive for bedrifter. Samtidig kan det også ha en negativ tilbudseffekt ved at det blir mindre attraktivt å være lærling, for eksempel relativt til å ta jobb som ufaglært. Lærlinglønnen er en del av tariffsystemet, og endringer i lærlinglønnen kan dermed kreve endringer også der. Vi mener man heller bør se på andre løsninger enn lønnsnivået for å øke antallet lærlinger.

Et alternativ for å unngå uheldige tilbudseffekter kan være å øke lærlingtilskuddet for å senke kostnadene til bedriftene uten at det påvirker lærlingenes insentiver. I 2019 mottar bedrifter 157 339 kroner i basistilskudd[2] per lærling. Lærlingtilskuddet har blitt økt flere ganger de siste årene, og andelen som får læreplass har også økt. I en undersøkelse blant private bedrifter svarte halvparten at økt tilskudd sannsynligvis ville gjøre at de tok inn flere lærlinger (Riksrevisjonen 2016).

Riksrevisjonen (2016) peker på noen andre årsaker til at mange ikke får læreplass. Blant annet at fylkeskommunene ikke legger stor nok vekt på behovet i arbeidslivet når de dimensjonerer antallet skoleplasser, og at en del av de som søker læreplass ikke oppleves som kvalifiserte nok. Bedre samarbeid mellom fylkeskommunene og det regionale næringslivet kan bidra til å redusere disse utfordringene. Riksrevisjonen nevner også at statlige virksomheter bør bli bedre til å ta inn lærlinger.

Arbeidslivets parter har betydelige felles interesser i å få flere læreplasser, for å øke sysselsettingen og for å bedre tilgangen på faglært arbeidskraft. Det kan tilsi ordninger som bidrar til at virksomhetene handler i tråd med fellesinteressene. En mulighet er en omfordelingsordning, der bedrifter som har mange læreplasser mottar støtte finansiert av en avgift på bedrifter som har få læreplasser. Mer konkret kunne man fastsatt et bransjespesifikt måltall på læreplasser i forhold til sysselsetting, for bedrifter over en viss størrelse, slik at bedrifter med færre læreplasser enn måltallet betaler en avgift som overføres til bedrifter med flere læreplasser.

I Danmark betaler både offentlige og private arbeidsgivere med mer enn én ansatt kollektiv avgift til et fond, som så brukes til å subsidiere utgifter til lærlinger (Andresen m.fl. 2016). Avgiftens størrelse avhenger av hvor mange ansatte virksomheten har. Selv om den danske modellen innebærer at bedriftene tar en større del av kostnadene, blir ikke den kollektive fondsmodellen debattert i Danmark. Samtidig sliter også Danmark med mangel på læreplasser (Andresen m.fl. 2016).

Ekspertgruppen mener det er svært viktig å øke antallet læreplasser, slik at flere kan fullføre videregående opplæring og det blir økt tilgang på faglært arbeidskraft. Derfor må det brukes flere virkemidler for å framskaffe tilstrekkelig antall læreplasser. Vi ønsker å diskutere ulike tiltak som kan øke antallet læreplasser med partene i fase 2 av Sysselsettingsutvalget. Et av tiltakene kan være å øke lærlingtilskuddet. En annen mulighet er å innføre et kollektivt fond.

Lærlinger med særskilte behov

Elever med særskilte behov kan ha særlige problemer med å få læreplass, og med å fullføre innen normal læretid. Arbeidsgiver kan søke fylkeskommunen om ekstra tilskudd for lærlinger under 25 år som har særskilte behov og krever ekstra oppfølging. Tilskuddet har som mål å stimulere lærebedrifter til å gi lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov mulighet til å oppnå hele eller deler av en fagutdanning. Det anses at en lærling har særskilte behov når han eller hun ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Tilskuddet skal benyttes til å finansiere ekstra personellressurser i forbindelse med opplæring på læreplassen.

Antallet søknader om tilskudd har økt betydelig over tid, både for lærlinger og lærekandidater. Tilskuddet tildeles fra en gitt bevilgning, som deles på alle som oppfyller kriteriene for tilskudd. I 2017 ble det søkt om tilskudd verdt 35 prosent mer enn størrelsen på bevilgningen, noe som ga en tilsvarende reduksjon i tilskuddet til den enkelte.

Markussen m.fl. (2018) har evaluert tilskuddsordningen. De finner at både bedrifter og fylkeskommuner er bekymret for avkortingen i tilskuddet som følger av at bedriftene deler en satt bevilgning, og etterlyser større grad av forutsigbarhet. Det påpekes at en fortsettelse av dagens praksis kan føre til at enkelte bedrifter ikke kan påta seg oppgaven med å ta inn lærlinger og lærekandidater med særskilte behov.

Dersom lærlingen ikke får tilstrekkelig oppfølging, kan konsekvensen bli at vedkommende

[2] Basistilskudd I for lærlinger med ungdomsrett. For lærlinger som er 21 år eller eldre gis basistilskudd II, som er på 122 972 kroner.

avbryter utdanningen og melder seg til NAV for å få hjelp. NAV kan tilby arbeidsmarkedstiltak med ekstra oppfølging og tilrettelegging for sine brukere, også opplæring dersom dette vurderes hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke ønskelig at unge skal oppsøke NAV for å få nødvendig tilrettelegging og oppfølging i ordinær opplæring.

Ekspertgruppen mener det bør vurderes å øke bevilgningen til tilskuddsordningen for lærlinger med særskilte behov, eventuelt også vurdere andre støtteordninger som i større grad kan sikre at elever med særskilte behov får læreplass og mulighet til å fullføre fagopplæringen.

Alternative utdanningsløp og styrket oppfølging

Frafall fra videregående opplæring er nært knyttet til elevenes faglige forutsetninger fra grunnskolen, se for eksempel Lillejord m.fl. (2015) og Falch m.fl. (2010). Resultater i utdanningsløpet henger også sammen med sosial bakgrunn. Barn av foreldre med lang utdanning og høy inntekt har høyere sannsynlighet for å lykkes i utdanningssystemet. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) peker på utdanningspolitikkens muligheter til å kompensere for ulikheter i elevenes sosiale bakgrunn, hvor barnehagen er første trinn i utdanningsløpet og myndighetenes viktigste virkemiddel for å bidra til at barn er godt forberedt til skolestart. Det synes klart at tidlig innsats, blant annet gjennom god kvalitet i barnehagen, legger et viktig grunnlag for at flest mulig skal kunne fullføre utdanning og sikres en god arbeidsmarkedstilknytning.

Mange begynner i videregående opplæring uten det faglige grunnlaget som trengs for å fullføre. I skoleåret 2017/2018 manglet 5,3 prosent, om lag 3 200 elever, karakterer i mer enn halvparten av fagene ved fullført grunnskole. Denne andelen var noe høyere året før.

Det er viktig at svake elever får den oppfølgingen de trenger for å kunne fullføre grunnskolen med det faglige grunnlaget som trengs videre. For mange elever har for svake ferdigheter når de forlater grunnskolen, og dette hemmer deres muligheter til å lykkes i videregående opplæring og i senere deltakelse i arbeidslivet. Det er viktig å styrke innsatsen for de elevene som har vansker med å lære grunnleggende ferdigheter i grunnskolen. Dette kan kreve mer ressurser til skolene, men de langsiktige gevinstene ved å få flere gjennom utdanning vil være store i form av flere i jobb og færre på stønader.

Ifølge Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* skal det vurderes om fylkeskommunen skal få et utvidet og mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for unge i alderen 16 til 24 år som ikke har tilstrekkelige forutsetninger ved oppstart i videregående opplæring til å fullføre. Dette kan for eksempel være forkurs, kombinasjonsklasser for unge med kort botid i Norge, et «11. skoleår» eller tilrettelagt opplæring på andre arenaer enn skolen, for eksempel i arbeidslivet. Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) anbefaler også at man bør utvikle og effektevaluere et utforskende skoleår etter grunnskolen for elever som står i fare for å ikke fullføre videregående opplæring. Dette er et godt initiativ, men det må ikke komme i stedet for en styrket oppfølging av elever underveis i grunnskoleløpet, noe også Stoltenbergutvalget presiserer.

Praksisbrev eller lærekandidatordningen kan være et alternativ for elever som har svake karakterer fra grunnskolen, høyt fravær og lite motivasjon for ordinær skole, uten å ha lærevansker eller særskilte opplæringsbehov. Praksisbrev er en toårig praktisk utdanning som i hovedsak foregår i bedrift, kombinert med undervisning i utvalgte fellesfag i skole. Omfanget av undervisning i skole utgjør i snitt en dag i uken, resten av tiden er opplæring i bedrift. Etter to år går kandidaten opp til praksisbrevprøve, og kan da søke ordinær læreplass i to år fram til fag- eller svenneprøve. For å oppnå full yrkesfaglig kompetanse må man i tillegg ta resterende fellesfag i løpet av læretiden.

Lærekandidatordningen er en individuelt tilpasset opplæringsordning fram mot delkompetanse. Kompetansemål og planlagt kompetanseoppnåelse er tilpasset den enkelte, og opplæringen foregår som regel i bedrift. Ordningen egner seg for elever med svake forutsetninger for å fullføre ordinær yrkesfaglig opplæring, og er fleksibel når det gjelder nivå av delkompetanse.

Praksisbrev og lærekandidatordningen framstår som gode alternativ med lovende resultater (Høst 2011; Markussen m.fl. 2018). Bruken av disse ordningene bør utvides, slik at flere med svakt grunnlag fra grunnskolen får slike muligheter. Personer med bedre karakterer bør ikke inn i lærekandidatordningen (Markussen m.fl. 2018).

I Danmark innførte man i 2016 et krav om å delta i ordinær utdanning for å få sosialhjelp dersom man er under 30 år og ikke har utdanning som er relevant for arbeidsmarkedet. Beskæftigelsesministeriet (2016) har gjennomført en effektanalyse og finner at avgangen til jobb eller utdanning økte med 20 prosent for unge mottakere mellom 25 og 29 år som følge av reformen. Effektene er størst rett etter iverksettelse av reformen, men det er også en positiv effekt i måneden før refor-

men iverksettes, noe som tolkes som en reaksjon på utsiktene til lavere ytelse. Det er for tidlig å si om reformen fører til at flere i denne gruppen fullfører utdanning (Andersen 2019). I de tilfeller der problemet er for svakt grunnlag fra grunnskole eller mangel på læreplass, slik det ofte er for mange i Norge, vil krav om utdanning også måtte følges opp med tiltak som sikrer at det er mulig å gjennomføre utdanningen.

Ekspertgruppen mener det er viktig at så mange som mulig kommer gjennom grunnskolen med et grunnlag som gir gode muligheter til å fullføre videregående utdanning. For å få dette til, er det viktig å se på innhold og innsats i både barnehage og grunnskole. Forslag om et utforskende skoleår etter grunnskolen, forkurs før videregående o.l. bør vurderes, men ikke komme i stedet for en styrket oppfølging under grunnskoleløpet. Vi mener også at praksisbrev og lærekandidatordningen framstår som gode alternativer når det er lite realistisk å fullføre ordinær videregående utdanning. Bruken av disse bør derfor utvides så lenge såpass mange går ut av grunnskolen med svakt faglig grunnlag.

Samarbeid og grenseflater mellom utdanningsmyndighetene og NAV

Det er viktig at utdanningsmyndighetene tilrettelegger den ordinære opplæringen slik at flest mulig kan fullføre innenfor det ordinære utdanningssystemet, også de som har behov for individuelle tilpasninger og en praksisnær opplæring.

For unge som har falt fra videregående opplæring, har fylkeskommunen ansvar gjennom oppfølgingstjenesten. Målgruppen er ungdom opp til 21 år som har rett til videregående opplæring, men som av ulike årsaker ikke er i skole eller arbeid. Oppfølgingstjenesten skal etablere kontakt med hver enkelt av disse, og sørge for tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Oppfølgingstjenestens arbeid kan gjøre at flere unge returnerer til opplæring, eller kommer i kontakt med NAV-kontoret og får bistand der. OECD (2018b) trekker fram oppfølgingstjenesten som et eksempel til etterfølgelse for andre land.

En viktig oppgave for NAVs veiledere er å motivere unge som kommer til NAV til å fullføre påbegynte utdanningsløp, blant annet gjennom samarbeid med utdanningsmyndighetene. I dag innebærer dette samarbeidet blant annet å tilby tilpassede kombinasjoner av opplæring fra fylkeskommunen og arbeidspraksis fra NAV, med mål om å fullføre videregående opplæring.

Det samarbeides også om å forebygge frafall. Det er blant annet gjort et forsøk hvor NAV-veiledere er til stede på videregående skoler, til hjelp for elever hvor utfordringer utenfor skolen kan lede til frafall. Forsøket ble avsluttet ved utgangen av 2018, og er under evaluering. Flere fylker har valgt å videreføre og utvide ordningen etter at forsøket ble avsluttet. Se boks 10.1 for eksempel på samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene.

Opplæring og ordinær utdanning kan tilbys som tiltak fra NAV. Tiltakene tildeles på bakgrunn av NAVs vurdering av hva som anses nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal komme i jobb.

Ordinær utdanning som tiltak tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, og benytter ordinære skoleplasser. Tiltaket gir mulighet til å ta utdanning samtidig som personen mottar inntektssikring fra NAV. Bruken av ordinær utdanning som tiltak har gått ned i omfang de senere årene. Det kan blant annet være et uttrykk for at NAV tenker «arbeid først», og i større grad prioriterer korte tiltak med mål om rask overgang til arbeid framfor opplæringstiltak av lengre varighet.

I 2. halvår 2019 skal NAVs opplæringstiltak slås sammen til et nytt tiltak med mål om formell, grunnleggende kompetanse og fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Varigheten vil være tre år, med mulighet for ett års forlengelse. Målgruppen vil være personer over 19 år og gjelder både for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Tilbudet vil gjelde uavhengig av eventuelle rettigheter personen har etter opplæringsloven. Disse endringene innebærer en utvidelse av NAVs muligheter til å tilby opplæringstiltak på tvers av målgrupper, og en oppmykning av den tradisjonelle ansvarsdelingen mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene. Dette gir både muligheter og utfordringer.

Ekspertgruppen ser utvidelsen i NAVs opplæringstiltak som et godt supplement, og en mulighet som bør utnyttes for å gi flere av NAVs brukere nødvendig formell kompetanse for å komme i arbeid. Samtidig innebærer endringene at NAV kan komme til å ta et større ansvar i tilfeller hvor utdanningsmyndighetene ikke har lykkes i å tilby et tilpasset opplæringsløp slik at den enkelte har klart å fullføre. Det er viktig å holde fast ved utdanningsmyndighetenes ansvar for å tilby videregående opplæring til personer som har rett til dette, og bidra til at flest mulig kan fullføre også når det gjelder personer med behov for tilpasset opplæring.

Boks 10.1 Aktiv mot læreplass: Et samarbeid mellom NAV i Buskerud, Buskerud fylkeskommune og arbeidsgivere

Målgruppen for tiltaket *Aktiv mot læreplass* i Buskerud er ungdom som har fullført de to første årene av yrkesopplæringen, men ikke har fått læreplass, står utenfor arbeid og utdanning, og søker NAV om bistand. Tiltaket er et samarbeid mellom NAV, videregående skole og fylkeskommunens fagopplærings- og oppfølgingstjeneste. NAV Buskerud koordinerer gjennomføringen. Gjennomføringen ivaretas av ekstern tiltaksleverandør.

Tiltakets hovedmål er formidling til fylkeskommunal utdanning som læreplass, lærekandidat eller tilbakeføring til skoleplass der arbeidspraksis i tiltaket godskrives aktuell læretid, alternativt formidling til ordinært lønnet arbeid.

Noen sentrale punkter i samarbeidet er:

- Oppfølgingstjenesten og fagopplæringen deltar sammen med NAV i vurderingen av brukers muligheter, og i vurderingen av innsøking til Aktiv mot læreplass. Alle tre instanser deltar i faste samarbeidsmøter med NAVs tiltaksleverandør, og er tilgjengelige i enkeltsaker under hele gjennomføringsperioden.
- Fylkeskommunens fagopplæringstjeneste bidrar med kunnskap om de ulike yrkesfaglige utdanningene, bransjer, etablerte lærebedrifter og godkjenning av nye lærebedrifter.
- Fire videregående skoler i fylket bidrar med tilrettelagt undervisning i aktuelle fellesfag. Undervisningen er tilpasset tiltaksdeltakernes øvrige program, og leder fram til eksamen i respektive fag. Fylkeskommunen dekker eksamensavgiftene.
- NAV bidrar med arbeidsrettede tiltak og tiltakspenger til deltakerne mens de er i arbeidspraksis. Ved å tilby arbeidspraksis får arbeidsgivere og kandidater gjensidig utprøving før det inngås avtale om læreplass. Arbeidspraksis kan deretter godskrives læretiden.

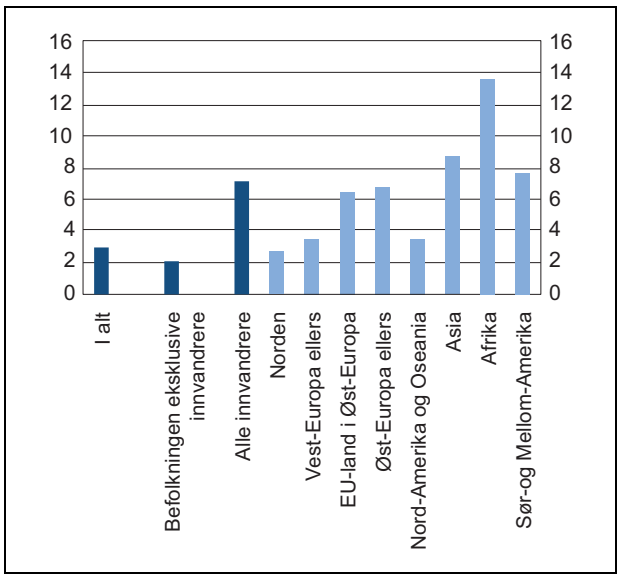
I de fem årene tiltaket har vært i bruk har i gjennomsnitt 50 prosent av deltakerne gått tilbake til utdanning, enten i form av læreplass eller skole. Om lag 20 prosent har gått til lønnet arbeid, mens 30 prosent har gått videre til andre tiltak eller oppfølging i NAV. Tall fra NAV Buskerud viser at NAVs kostnader ved tiltaket er om lag 54 000 kroner per tiltaksplass. I tillegg kommer tiltakspenger til den enkelte deltaker.

Innvandrere

Det er stor variasjon i sysselsettingen for ulike innvandrergrupper. Særlig har flyktninger og familieinnvandrere til flyktninger lav sysselsetting. Den registrerte bruttoledigheten (andel av arbeidsstyrken som er helt ledige eller arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak) er også mer enn tre ganger høyere for innvandrere enn for resten av befolkningen, og nesten syv ganger høyere for personer fra Afrika (figur 10.4).

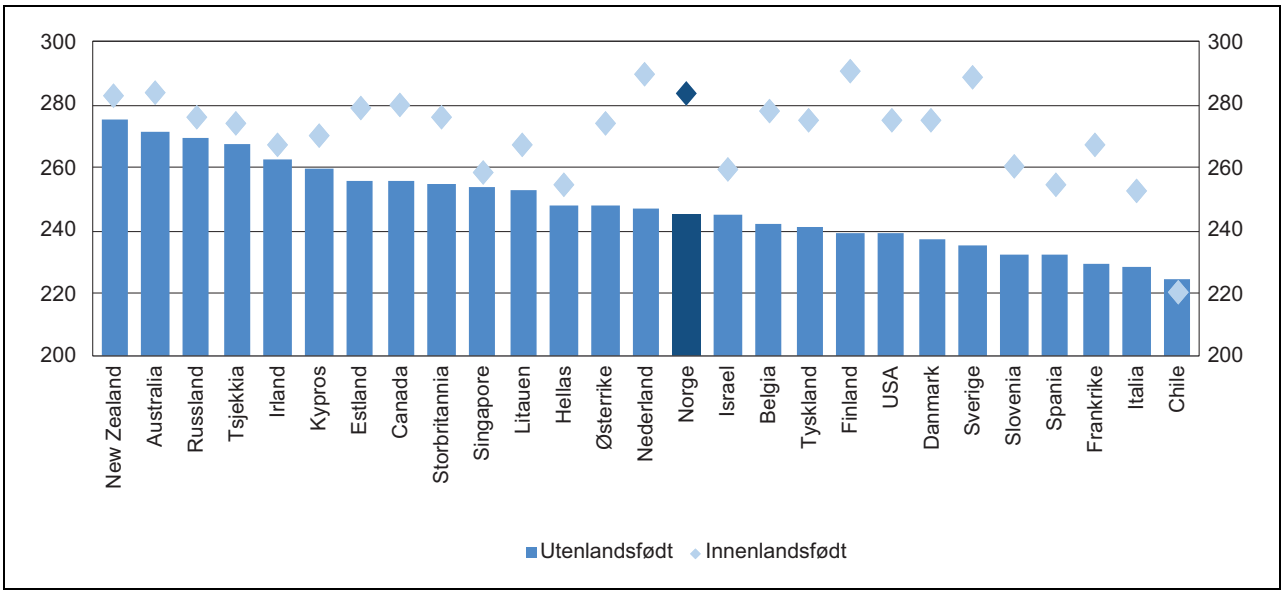
Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa har også betydelig høyere ledighet enn gjennomsnittet for befolkningen i alt, selv om den er det halve av ledigheten blant personer fra Afrika.

EØS-innvandrere omfattes i dag av den samme politikken som majoritetsbefolkningen på arbeidsmarkedsområdet. Flyktninger og deres familiegjenforente har derimot rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, blant annet for å styrke sine muligheter i arbeidsmarkedet. Se nærmere omtale av introduksjonsprogrammet under.



Figur 10.4 Registrert bruttoledighet (helt ledige eller arbeidssøkere som deltar i tiltak) i prosent av arbeidsstyrken etter innvandrerbakgrunn. 3. kvartal 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 10.5 Leseferdigheter etter fødested, OECD-land, 16–65 år

Tallene er basert på PIAAC-undersøkelsen som ble gjennomført i 2011–2012 og 2014–2015 i ulike land. Skalaen begynner på 200. Belgia dekker bare Flandern, Storbritannia dekker bare England og Nord-Irland. De utenlandsfødte er testet i språket i landet der de bor, ikke i språket i landet de har flyttet fra.
Kilde: OECD (2018d)

De to Brochmannutvalgene (NOU 2011: 7; NOU 2017: 2) går gjennom konsekvenser og utfordringer av både arbeidsinnvandring og flyktningeinnvandring. De foreslår noen hovedgrep i møte med disse utfordringene, blant annet å satse tungt på aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging. Vi støtter retningen som ble angitt i disse utredningene, og legger vekt på et aktivitetsbasert trygdesystem.

Bratsberg m.fl. (2017) finner at sysselsettingen er lav blant flyktninger de første årene etter at de kom til Norge, men at den øker de første fem til sju årene. Etter dette begynner andelen i sysselsetting å falle, mens andelen som mottar en trygdeytelse øker. Se også omtale i kapittel 3. At sysselsettingen for noen innvandrergrupper, uavhengig av botid, ligger godt under nivået for resten av befolkningen viser at det er behov for å bedre integreringen.

Utvalget om integrasjon og tillit (NOU 2017: 2) viser at sysselsettingen er lavere for innvandrere på alle utdanningsnivå, selv om forskjellen er betydelig mindre for de som har tatt utdanning i Norge. Sysselsettingen er også betydelig lavere for personer med kun grunnskole enn for de som har mer utdanning, enten den er tatt i Norge eller utlandet. Det er ingen forskjell på sysselsettingen mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte med samme leseferdigheter, men innvandrere er overrepresentert i gruppen med svake leseferdigheter. Forskjellen i leseferdigheter er stor både i Norge og de andre nordiske landene, selv om utenlandsfødte i Norge har noe høyere leseferdigheter enn utenlandsfødte i våre naboland (figur 10.5).

Mens arbeidsinnvandrere oftere enn den øvrige befolkningen har høyere utdanning utover fire år, skiller personer med flyktningebakgrunn og familieinnvandrere seg ut ved i større grad å ha kun grunnskoleutdanning (figur 10.6). Å øke leseferdighetene og utdanningsnivået til denne gruppen kan gi positive sysselsettingseffekter.

Liebig og Tronstad (2018) viser at sysselsettingen blant kvinner med flyktningebakgrunn er høyere i de skandinaviske landene enn i Tyskland og Østerrike, og ser dette i sammenheng med at vi har et obligatorisk introduksjonsprogram. Integreringen ser også ut til å gå bedre for barna av disse flyktningene, og de mener derfor at denne typen flerårig introduksjonsprogram ser ut til å være en god investering. Sysselsettingen blant kvinner med flyktningebakgrunn er likevel langt lavere enn for andre kvinner også i de skandinaviske landene.

Bratsberg m.fl. (2018b) finner at innvandrere fra utviklingsland i større grad enn andre jobber i bedrifter som må nedbemanne eller går konkurs, og at de over en toårsperiode har mer enn dobbelt så stor sannsynlighet for å miste jobben ufrivillig. I tillegg er konsekvensene mer alvorlige for denne gruppen, i form av at de har større problemer med å komme i jobb igjen. Å komme raskt i jobb

etter introduksjonsprogrammet er dermed ikke nødvendigvis tilstrekkelig for langsiktig integrering, selv om det er en god start.

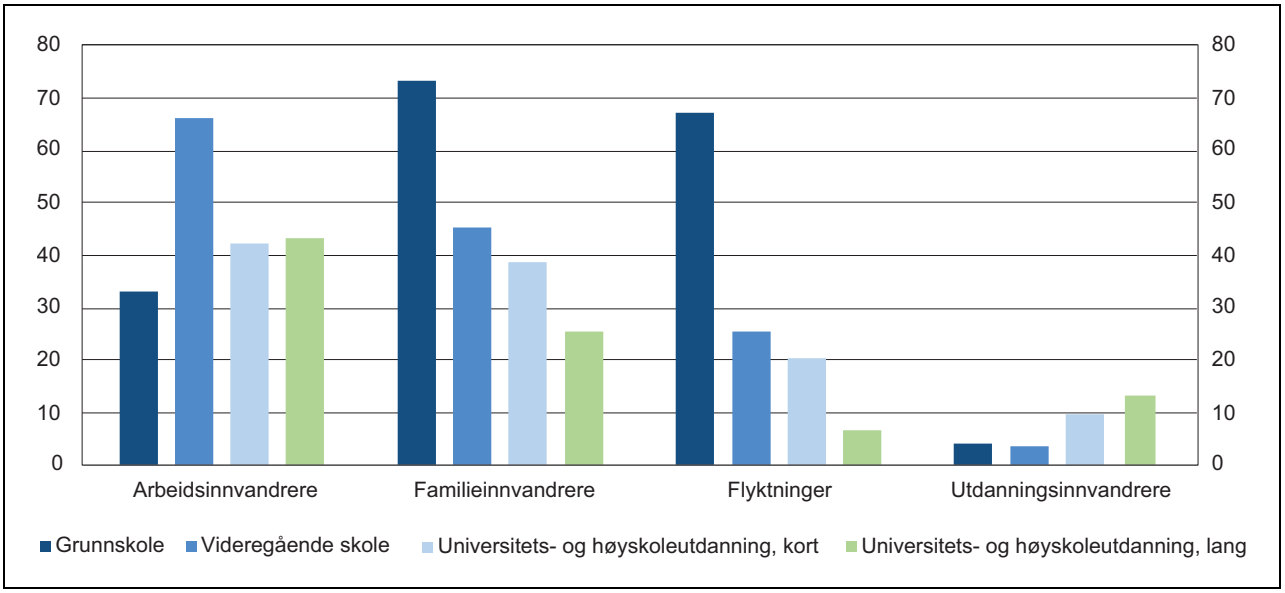
Deltakelse i introduksjonsprogrammet er en rettighet og plikt for flyktninger eller familiegjenforente til disse, som er mellom 18 og 55 år, har behov for grunnleggende kvalifisering, og er bosatt i en kommune. Formålet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet. Regjeringens mål er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram. For årgangene f.o.m. 2009 ligger denne andelen mellom 60 og 63 prosent. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) måler også status for de som avslutter introduksjonsprogrammet rett etter at programmet er avsluttet. Disse tallene viser at 25 prosent av deltakerne som avsluttet i 2017 gikk direkte over i arbeid, mens 23 prosent gikk over i videregående skole eller høyere utdanning (IMDi 2017). 12 prosent begynte i grunnskoleutdanning etter endt program.

Djuve m.fl. (2017) peker i sin evaluering av introduksjonsloven på store kommunale variasjoner i hvordan introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk organiseres og implementeres, og at noe av dette påvirker deltakernes resultater. Samtidig er det sentrale virkemidler Djuve m.fl. ikke kan dokumentere noen effekt av, og de konkluderer med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler. Tronstad (2015) finner også stor variasjon mellom ulike kommuner i andelen som begynner i jobb eller utdanning etter endt program, men at dette ikke kan forklares ved organiseringen av programmet. Det kan altså være potensial for forbedring ved at kommunene lærer av de som har gode resultater.

Djuve m.fl. (2017) peker også på at selv om mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet mangler fullført grunnskole i hjemlandet, er det kun et mindretall av disse som får grunnskole for voksne som en del av introduksjonsprogrammet. Noen av disse er også analfabeter når de begynner i programmet, og må dermed både lære et nytt språk, og å lese og skrive i løpet av to–tre år.

Etter endt introduksjonsprogram havner en del av deltakerne hos NAV med kompetanse på et nivå lavere enn grunnskole. Ifølge Friberg og Elgvin (2016) opplever både somaliere selv og NAV-ansatte at NAVs tiltak er lite egnede for å få somaliere i jobb, fordi mange har for svak grunnleggende kompetanse til å kunne nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene. Dette vil trolig også gjelde andre grupper som mangler grunnleggende kompetanse.

Det er viktig at introduksjonsprogrammet gir innvandrere de grunnleggende ferdighetene som skal til for å kunne delta i ordinært arbeidsliv og nyttiggjøre seg NAV-kontorets tilbud til arbeidssø-



Figur 10.6 Antall innvandrere i Norge som er minst 16 år, etter innvandringsgrunn og utdanningsnivå. Antall i tusen. 2017

Statistikk over innvandringsgrunn omfatter innvandrere som har flyttet til Norge første gang i 1990 eller senere som er ikke-nordiske statsborgere. Personer med fagskole, ingen eller uoppgitt utdanning er ikke med i figuren. F.o.m. 2014 har Statistisk sentralbyrå beregnet utdanningsnivået til innvandrere som de har manglende opplysninger om.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kere. Noen av de som starter i introduksjonsprogrammet vil allerede ha høy utdanning og etterspurt kompetanse, men for mange er det motsatte tilfellet. Dette taler for at det kan være behov for mer differensiering mellom de som raskt bør starte jobbsøk og de som trenger omfattende kvalifisering, og at introduksjonsprogrammet for sistnevnte gruppe bør åpne for mer ordinær utdanning og mer langvarige løp. Det er også i tråd med anbefalingene fra Brochmann 2-utvalget (NOU 2017: 2).

For personer som mangler grunnskoleutdanning fra hjemlandet, kan det være hensiktsmessig med et lengre løp i introduksjonsprogrammet som kan gi både grunnskolekompetanse og fagbrev eller praksisbrev.

For personer som har med seg kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, og ikke har behov for lengre opplæringsløp, er det etablert et hurtigspor i introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at NAV, i samarbeid med kommunen, skal tilby tidlig deltakelse i arbeidslivet gjennom økt bruk av blant annet lønnstilskudd og ulike former for tilretteleggings- og oppfølgingsordninger. Norskopplæring i kommunal regi skal tilbys parallelt. Partene i arbeidslivet skal bidra til å framskaffe relevante tiltaksplasser. Så langt er det begrenset erfaring med bruk av hurtigspor. Mange flyktninger har trolig behov for mer omfattende kompetanseheving.

Regjeringen la høsten 2018 fram en ny integreringsstrategi, hvor det viktigste målet er at flere innvandrere skal komme i jobb. Satsing på utdanning, kvalifisering og kompetanse er et hovedgrep i strategien. Det innebærer blant annet større muligheter for formell utdanning i introduksjonsprogrammet, og krav om å nå et visst nivå i norsk framfor krav om et bestemt antall timer norskundervisning. Det er gode grunner til å satse på utdanning, kvalifisering og kompetanse for denne gruppen. Det vil også kunne kreve at introduksjonsprogrammet for noen bør vare i mer enn to eller tre år slik reglene er i dag. Regjeringen har varslet en reform av introduksjonsprogrammet.

For å lykkes bedre med å inkludere personer med flyktningebakgrunn i arbeidsmarkedet, er introduksjonsprogrammet og kvalifisering viktig. Samtidig vil fortsatt mange ha behov for bistand og arbeidsmarkedstiltak fra NAV. Personer som kommer til NAV uten grunnleggende kompetanse etter endt introduksjonsprogram, kan trolig ha nytte av opplæringstiltak fra NAV. Dette kan inkludere yrkesrettet opplæring i norsk og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Bruk av lønnstilskudd kan også være sentralt for å få flere innvandrere med fluktbakgrunn i jobb, se kapittel 12. I dette kapitlet foreslås en økt satsing på arbeidsmarkedstiltak og mer ressurser til oppfølging i NAV. I boks 10.4 nevnes også et mulig forsøk med arbeidsrettet støtte til flyktninger. Dette er forslag som kan hjelpe flere innvandrere over i arbeid.

Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) foreslår forsøk med en ny grunnskolestønad for stønadsmottakere som ikke har fullført grunnskole. Dette vil i all hovedsak være innvandrere med fluktbakgrunn. Stønaden foreslås å være på 2 G og gis til personer i alderen 20–54 år med behov og motivasjon for å fullføre grunnskoleutdanningen. Dersom en slik ytelse får flere til å ta utdanning, kan gevinstene potensielt være store. Dette vil naturlig nok være svært avhengig av arbeidsmarkedseffektene. Et forsøk med en slik stønad er interessant, men nivået på ytelsen bør harmoniseres med andre ytelser for personer under 25 år, se kapittel 6.

Det er stor variasjon i innvandreres forutsetninger for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen ser behov for større grad av differensiering mellom personer som raskt bør starte jobbsøk og personer som trenger mer omfattende kvalifisering. Introduksjonsprogrammet bør få utvidet varighet for personer som trenger lengre tid for å nå et utdanningsnivå som gir mulighet for jobb i Norge. Dersom et forsøk med en ny grunnskolestønad viser gode resultater, kan en slik stønad være et alternativ til forlenging av introduksjonsprogrammet. En fordel med en slik stønad er at den også vil være aktuell for personer som ikke har rett til introduksjonsprogrammet, men mangler fullført grunnskole. På den andre siden kan en forlenging av introduksjonsprogrammet også benyttes til å gi flere nyankomne innvandrere videregående opplæring, som i praksis ofte er nødvendig for å få jobb.

Voksenopplæring

Voksenopplæring kan ses som en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne. Dette kan være både formell og ikke-formell opplæring.

Voksne som av ulike årsaker ikke har fullført grunnskole- og videregående opplæring, har etter gitte vilkår rett til dette. Kommune og fylkeskommune er ansvarlig for å tilby slik opplæring. I grunnskoleopplæringen regnes personer over opplæringspliktig alder, dvs. over 16 år, som voksne. Personer som ikke tidligere har fullført videregående opplæring, har rett til dette som voksne etter fylte 25 år.

I skoleåret 2017–2018 var det om lag 13 000 voksne, dvs. over 16 år, som fikk grunnskoleopplæring i Norge. Dette inkluderer personer som fikk spesialundervisning. Om lag 27 100 voksne var i videregående opplæring. Det har over tid vært en økning i antallet voksne i både grunnskole- og videregående opplæring. For grunnskoleopplæringen forklares dette ved at det har blitt flere minoritetsspråklige deltakere. I skoleåret 2017–2018 var nær alle deltakerne minoritetsspråklige. Dette er også noe av forklaringen på økningen i antall deltakere i videregående opplæring, selv om andelen minoritetsspråklige er betydelig lavere her, med 30 prosent i 2017. Om lag halvparten av deltakerne hadde ikke fullført videregående opplæring tidligere, men det er også mange voksne i videregående opplæring som allerede har fullført en videregående opplæring.

I tillegg til formell opplæring på grunnskole- og videregående nivå, deltar mange i ikke-formell opplæring samtidig som de er i arbeid. Dette kan for eksempel være kurs og seminarer på arbeidsplassen, eller i foreninger og organisasjoner. Kompetansepluss er en tilskuddsordning for virksomheter og frivillige organisasjoner som skal bidra til at voksne kan få nødvendige grunnleggende ferdigheter til å mestre krav og omstilling i arbeidslivet, se avsnitt 10.3.

Regjeringen, partene i arbeidslivet og frivillig sektor har i samarbeid utarbeidet en Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021) med mål om å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og som gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. Strategien følges opp av et kompetansepolitisk råd, bestående av myndighetene, partene i arbeidslivet, frivillig sektor og studieforbund representert ved Voksenopplæringsforbundet (VOFO), og en fylkesrådmann. Ifølge mandatet skal rådet følge opp strategien, diskutere spørsmål om kompetansepolitikk, og gi råd i kompetansepolitiske saker.

Opplæringstiltakene i NAV kan også ses som en del av voksenopplæringen, med tilbud til mange som står utenfor arbeidslivet. Dette er omtalt i avsnitt 10.2.2.

Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) har sett på forskning om effekter av voksenopplæring, og finner varierende resultater. Effekten ser ut til å variere med innhold, samtidig som det ofte er innlåsingseffekter på kort sikt. Opplæring på grunnskole- og videregående nivå ser ut til å gi økt inntekt på lengre sikt, selv om det kan ta relativt lang tid før slike effekter inntrer. En norsk studie, Larsen m.fl. (2011), finner at det å fullføre videregående opplæring som voksen har positiv effekt på deltakelse i arbeidslivet og på oppnådd lønn, særlig for personer som tar yrkesfaglig opplæring.

Calmfors m.fl. (2018) har sett på tidligere studier av effekter av formell og uformell voksenopplæring i Sverige. I likhet med Livsoppholdsutvalget, finner de blandede effekter. De viser til at effektene er små på kort sikt, men kan være mer positive på lang sikt. Calmfors m.fl. har også gjentatt en tidligere studie av effekten av voksenopplæring med nyere data. Også her finner de at det tar lang tid før opplæringen gir effekt. De setter derfor spørsmålstegn ved den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Calmfors m.fl. finner videre at deltakelse i voksenopplæring samvarierer positivt med voksnes ferdigheter, slik de måles i PIAAC. De peker samtidig på at den gruppen som søker seg til voksenopplæring trolig ville klart seg godt i arbeidsmarkedet også uten denne opplæringen.

Calmfors m.fl. konkluderer med at formell voksenopplæring, også opplæring som arbeidsmarkedstiltak, kan hjelpe utsatte grupper med å komme inn i arbeidsmarkedet. Dette gjelder særlig når det er høy etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig er effektene så begrenset at det vil være nødvendig å kombinere dette med andre innsatser, som tiltak som gjør det mer lønnsomt for arbeidsgivere å ansette personer med lav kompetanse.

Det er viktig å ha en god voksenopplæring. Disse funnene viser nødvendigheten av jevnlig evaluering av de ulike ordningene, og å bruke de ordningene som fungerer godt.

Se Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) for mer om utdannings- og opplæringstilbud for voksne. Det er også nedsatt et eget utvalg som skal vurdere etter- og videreutdanning. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. juni 2019.

10.2.2 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene har som formål å bedre arbeidssøkernes arbeidsevne og muligheter til å få eller beholde arbeid, og spenner over et vidt spekter av innsatsområder. Tiltakene kan benyttes for å avklare arbeidsevne, øke mulighetene for overgang til arbeid, eller gi et meningsfullt arbeid til personer som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser. Tiltakene tildeles av de lokale NAV-kontorene etter den enkeltes behov og arbeidsevne, og skal ses i lys av situasjonen i arbeidsmarkedet. Tiltaksdeltakere må som hovedregel være fylt 16 år. Enkelte tiltak har høyere aldersgrense. Tiltak av

lengre varighet og med tettere oppfølging, samt høyere utdanning som tiltak, er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

Noen arbeidsmarkedstiltak har som mål å redusere arbeidsgivers opplevde usikkerhet ved å ansette personer som kan ha variabel eller redusert produktivitet, for eksempel grunnet helsepro-

Boks 10.2 Hovedgrupper av arbeidsmarkedstiltak

Avklaring (avklaringstiltaket) – kan kjøpes som en ekstern tjeneste når behovs- og arbeidsevnevurderingen NAV selv gjør ikke er tilstrekkelig. Avklaringstiltaket skal kartlegge og vurdere personens arbeidsevne og behov for bistand for å komme i, eller beholde arbeid.

Oppfølgingstjenester (oppfølgingstiltaket, jobbklubb, mentor) – kan tilbys personer som har behov for mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det NAV vanligvis tilbyr. Oppfølgingstjenester kombineres ofte med andre tiltak. Oppfølgingstiltaket kan inneholde kartlegging og veiledning til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og tiltaksarrangør, oppfølging på arbeidsplassen og tilrettelegging av arbeidssituasjon. Oppfølgingstiltaket kan kjøpes som en ekstern tjeneste, men omfatter også oppfølging i NAVs egen regi. I økende grad tilbys oppfølging etter metodene *supported employment* (SE) og individuell jobbstøtte (IPS), se omtale i boks 10.3. Jobbklubb er et jobbsøkerkurs som kan tilbys alle arbeidssøkere. Mentor kan benyttes med sikte på å beholde, og komme i ordinært arbeid.

Arbeidspraksis (arbeidspraksis (nå arbeidstrening, men omtales her som arbeidspraksis) og arbeidsforberedende trening (AFT)) – skal prøve ut personens muligheter i arbeidsmarkedet og gi relevant arbeidserfaring. Arbeidspraksis benyttes med mål om overgang til arbeid eller utdanning, eller for å avklare bistandsbehov, arbeidsevne eller yrkesvalg. AFT kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidstrening i en skjermet virksomhet før de kan nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv. Tiltaket er rettet mot personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og med store og sammensatte bistandsbehov.

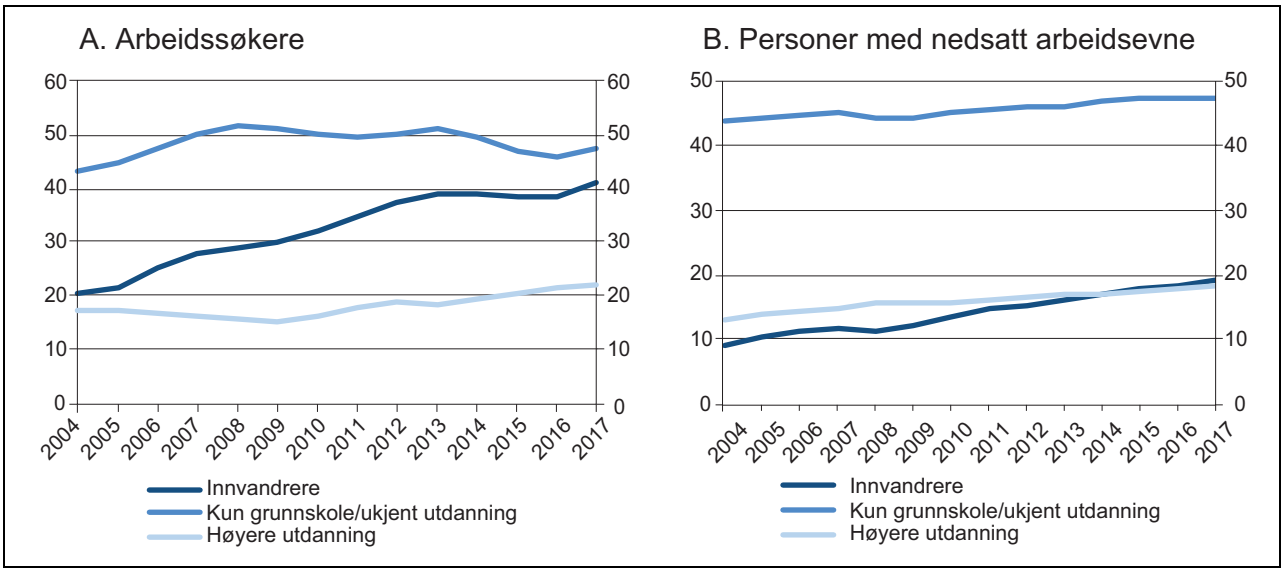
Opplæring (arbeidsmarkedsopplæring (AMO), toårig yrkesrettet opplæringstiltak, ordinær utdanning, bedriftsintern opplæring) – kan tilbys personer som har lite formell utdanning eller gi ny kompetanse til personer som må skifte yrke av helsemessige årsaker. AMO er korte yrkesrettede kurs. AMO kan lede fram til godkjente eksamener og sertifikater, fagbrev o.l., og kan også inneholde norskopplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter og kurs i jobbskaping og egenetablering. Et toårig yrkesrettet opplæringstiltak gir arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne mulighet til å ta yrkesrettet opplæring med støtte fra NAV. Høyere utdanning som tiltak kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne over 22 år. Tiltaket har en varighet på inntil tre år, og gir mulighet til å ta ordinær utdanning samtidig som personen mottar livsoppholdsytelse fra NAV. Bedriftsintern opplæring (BIO) gis i form av tilskudd til opplæring av ansatte i bedrifter som må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon, eller etablere seg på nye markeder som følge av omstillingsproblemer. BIO skal styrke kompetansen til ansatte og motvirke utstøting fra arbeidslivet.

Lønnstilskudd – kan gis til arbeidsgivere for å bidra til at personer blir fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Lønnstilskudd kan gis midlertidig ved ansettelse av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, eller varig til personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Arbeidsrettet rehabilitering – kan tilbys sykmeldte arbeidstakere og personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket skal styrke deltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan hindre deltakelse i arbeidslivet.

Tilrettelegging (funksjonsassistanse, inkluderingstilskudd for arbeidsgivere og tilrettelegging) – er hjelp til å vurdere hvordan arbeidsplassen kan tilrettelegges, og tilskudd til arbeidsgiver for å gjøre nødvendige tilpasninger. Funksjonsassistanse skal gi bistand til praktiske oppgaver slik at personen skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver.

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) – arrangeres i skjermet eller ordinær virksomhet for personer som mottar, eller i nær framtid ventes å motta uføretrygd, og tilbys uten tidsbegrensning.



Figur 10.7 Andel av de som er registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak (panel A) og personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne (panel B) som har innvandrerbakgrunn, kun grunnskoleutdanning eller høyere utdanning. Prosent. 2004–2017

Tall fra november.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

blemer eller manglende kompetanse. Lønnstilskudd og andre tiltak med dette formålet omtales nærmere i kapittel 12.

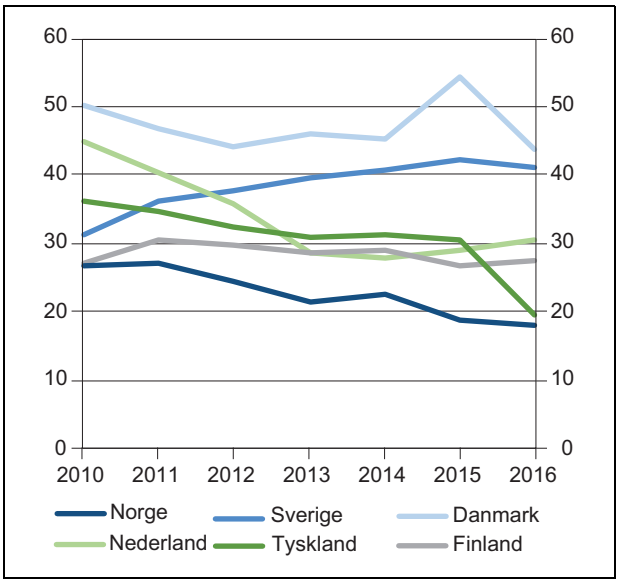
Ordinært arbeidsliv benyttes i stor grad som arena for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Det er grunn til å tro at hoveddelen av NAVs brukere er i stand til å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv dersom de får tilstrekkelig oppfølging og tilrettelegging. Samtidig vil det alltid være grupper som er avhengige av et skjermet arbeidsmiljø i kortere eller lengre tid. Tiltaksporteføljen må være tilpasset dette.

Det er ulike hensyn som ligger til grunn for vurderingen av hvilket tiltaksnivå som er hensiktsmessig for henholdsvis ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsmarkedstiltakene for ordinært ledige tilpasses konjunkturutviklingen, og er et bidrag til stabiliseringspolitikken. For personer med nedsatt arbeidsevne tillegges strukturelle forhold og sammensetningen av gruppen større vekt.

Sammensetningen av tiltakene vil kunne endre seg med situasjonen i arbeidsmarkedet. Mange ledige finner arbeid selv innen kort tid. Det er derfor viktig å legge til rette for jobbsøkeraktivitet, særlig i gode tider. For tidlig tiltaksinnsats kan for noen virke mot sin hensikt fordi det kan bidra til å låse personer inne på tiltak og redusere egeninnsatsen i jobbsøkerprosessen.

Personer som ikke har rett til andre ytelser til livsopphold, har rett til tiltakspenger ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. I dag gis ikke tiltakspenger til tiltaksdeltakere under 18 år, mens 18-åringer mottar tiltakspenger med lav sats (279 kroner per dag), se tabell 5.1. Før 2016 fikk også tiltaksdeltakere under 18 år tiltakspenger. Ungdom under 18 år som avbryter videregående opplæring, har i dag ikke økonomiske insentiver til å oppsøke NAV og delta på arbeidsmarkedstiltak. Flere NAV-kontor erfarer at dette vanskeliggjør oppfølgingen av unge som har lav motivasjon for å komme tilbake i utdanning og arbeid, og som står i fare for å falle varig utenfor. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også at antallet tiltaksdeltakere under 18 år falt raskt da retten til tiltakspenger forsvant for denne gruppen. I 2015 var i gjennomsnitt 340 personer under 18 år i arbeidsmarkedstiltak, og mot slutten av skoleåret var det om lag 550. I 2018 var i gjennomsnitt 40 personer under 18 år i arbeidsmarkedstiltak, og aldri mer enn 80. Denne nedgangen ville være positiv dersom disse personene har gått tilbake til utdanning eller kommet i jobb framfor å være i tiltak fra NAV. Drange og Jakobsson (2019) finner imidlertid ingen indikasjon på at høyere tiltakspenger fører til lavere sysselsetting blant ungdom. Erfaringer fra NAV tyder heller på at det er risiko for at flere havner i en passiv tilværelse utenfor utdanning og arbeid.

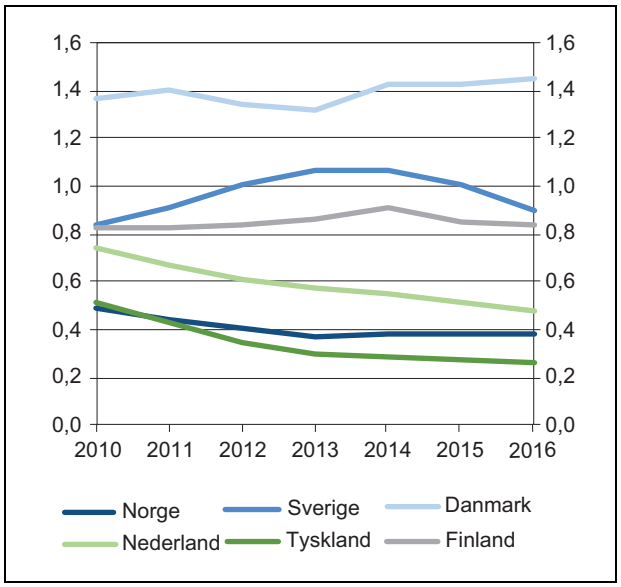
Ekspertgruppen mener det bør innføres rett til tiltakspenger også for unge under 18 år. Dersom dette får flere unge som faller ut av skole inn i aktivitet, vil det være positivt. Ekspertgruppen antar at selv en lav sats, for eksempel 100 kroner per



Figur 10.8 Antall tiltaksdeltakere per 100 personer som ønsker å jobbe (tiltaksintensitet) i ulike land. Årsgjennomsnitt 2010–2016

Eurostat setter krav til hvilke tiltak som skal være med og ikke for å gjøre statistikken så sammenlignbar som mulig. De største tiltaksgruppene som er med er opplæringstiltak, lønnstilskudd, arbeidspraksis og arbeid med bistand. Tiltakene oppfølging og jobbklubb er derimot ikke med. Her kan det være variasjon mellom land i hva som er tiltak og hva som er ordinær oppfølging uten å bli definert som tiltak. Slike tiltak har økt i Norge i perioden figuren viser, mens opplæringstiltak har gått ned. En annen kilde til usikkerhet er hvordan Eurostat har beregnet hvor mange som ønsker arbeid i de ulike landene. For Norges del inkluderer dette helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere, og mange av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Kilde: Eurostat



Figur 10.9 Utgifter brukt på arbeidsmarkedstiltak i ulike land. Prosent av BNP. 2010–2016

Kilde: Eurostat

dag, vil kunne være et økonomisk insentiv for unge under 18 år. Det er samtidig viktig at satsen ikke er så høy at den kan framstå som så attraktiv at den trekker unge ut av videregående opplæring.

Utviklingen i registrerte arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

Hvilke arbeidsmarkedstiltak som bør tilbys avhenger av sammensetningen av NAVs brukere, de registrerte ledige og de med nedsatt arbeidsevne. Innvandrere, lavt utdannede, unge og eldre vil kunne ha nytte av ulike typer tiltak. Størrelsen på disse gruppene har derfor betydning for tiltaksbruken. Figur 10.7 viser at andelen med innvandrerbakgrunn har økt siden EU-utvidelsen i 2004, både blant de som er registrert som arbeidssøkere og blant personer med nedsatt arbeidsevne. Blant arbeidssøkere har om lag to tredeler av økningen kommet blant personer fra EU-land. For personer med nedsatt arbeidsevne har økningen i hovedsak kommet blant personer med bakgrunn fra Afrika, Asia, mv.

En høy andel NAV-brukere med innvandrerbakgrunn har kun grunnskole eller ukjent utdanning, særlig i gruppen som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Samtidig er det også en økende andel av NAVs brukere som har høy utdanning. Blant arbeidssøkere gjelder dette både for innvandrere og resten av befolkningen. For personer med nedsatt arbeidsevne er det derimot kun blant norskfødte at andelen med høyere utdanning har økt. Etter hvert som en større andel av befolkningen har høyere utdanning, er det ikke overraskende at dette også gjelder en større andel av NAVs brukere. Andelen med høy utdanning blant NAVs brukere har imidlertid ikke økt like mye som andelen i befolkningen, noe som forsterker bildet av at utdanning er blitt viktigere i arbeidsmarkedet.

Omfang og bruk av arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av NAVs innsats for å få flere i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Samtidig er tilgangen på tiltaksplasser begrenset, og NAV må prioritere hvilke brukere som skal tilbys tiltak. Utvelgelse av deltakere har over tid vært bestemt av ulike forhold. Tradisjonelt har grupper som ungdom, innvandrere, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne vært prioritert. Dette har kommet til

Tabell 10.1 Tiltaksdeltakere etter type tiltak. Prosent og antall. Årsgjennomsnitt 2018

Hovedgruppe	Herav utvalgte enkelttiltak	Andel med nedsatt arbeidsevne	Herav andel med AAP	Andel arbeids-søkere	Antall deltakere	Andel deltakere per tiltak
Avklaringstiltak		85	81	15	2 561	4
Oppfølgingstjenester		67	71	33	13 717	19
	Jobbklubb	12	30	88	1 218	
Arbeidspraksis		74	64	26	19 238	27
	Arbeidspraksis	57	59	43	11 611	
	Arbeidsforberedende trening (AFT)	100	69	0	7 627	
Opplæring		72	77	28	14 729	21
	Arbeidsmarkeds-opplæring (AMO)	39	40	61	6 199	
	Ordinær utdanning	99	90	1	7 796	
Lønnstilskudd		74	17	26	9 012	13
	Midlertidig lønns-tilskudd	60	30	40	5 802	
	Varig lønnstil-skudd	100	3	0	3 210	
Arbeidsrettet rehabilitering		100	81	0	470	1
Tilrettelegging		100	57	0	130	0
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)		100	1	0	10 278	15
	VTA ordinær	100	2	0	1 802	
	VTA skjermet	100	1	0	8 438	
Totalt		77	51	23	70 135	100

Tabellen viser tiltaksdeltakere blant personer registrert som arbeidsledige eller med nedsatt arbeidsevne. I tillegg deltok om lag 2 200 personer på tiltak uten å tilhøre disse gruppene, som sykmeldte eller personer som er i jobb. Disse deltok primært på tiltakene tilrettelegging, oppfølging og avklaring. Kolonnen "Herav andel med AAP" viser hvor stor andel av tiltaksdeltakerne med nedsatt arbeidsevne som mottok arbeidsavklaringspenger.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

uttrykk på ulike måter, fra generelle prioriteringer av målgrupper til garantier om tiltak.

Arbeidsmarkedstiltakene kan benyttes selvstendig, i kombinasjon eller kjeding med hverandre, og som virkemidler i mer helhetlige programmer som kvalifiseringsprogrammet for personer med nedsatt arbeids- og inntektsevne, og introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Arbeidsmarkedstiltakene kan også benyttes som virkemidler i forbindelse med aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og andre ytelser hvor det stilles krav om aktivitet.

I 2018 var i gjennomsnitt om lag 16 400 arbeidssøkere på tiltak. Det innebar en tiltaksintensitet på 20 prosent for denne gruppen.[3] I gjennomsnitt var om lag 53 700 personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Dette innebar en til-

[3] Dvs. at antall arbeidssøkere på tiltak utgjorde 20 prosent av summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

taksintensitet på 29 prosent for denne gruppen. Blant personer med nedsatt arbeidsevne, er det en del som ikke vil være aktuelle for arbeidsrettet bistand. Mange med nedsatt arbeidsevne vil for eksempel være under medisinsk behandling med mål om å returnere til sin opprinnelige arbeidsplass.

Tiltaksintensiteten har gått noe opp for personer med nedsatt arbeidsevne siden 2011, mens den i samme periode har variert i området 15–20 prosent for ledige.

Tall fra Eurostat viser at tiltaksnivået er lavere i Norge enn i land det er naturlig å sammenligne med. I 2016 var det om lag 18 personer som deltok i et arbeidsmarkedstiltak per 100 som ønsket å komme i jobb, slik Eurostat måler dette, se figur 10.8. Det er betydelig under nivået i Danmark og Sverige. Utgiftene til arbeidsmarkedstiltak er også lavere i Norge målt som andel av BNP (figur 10.9). Målt på denne måten ligger Norge litt høyere enn Tyskland, men under Danmark, Sverige og Finland.

Det vil alltid være utfordringer knyttet til slike internasjonale sammenligninger. For eksempel kan det være ulikt hvor lenge den enkelte kan motta lønnstilskudd, hvor lang varighet opplæringstiltakene har, mv. En viktig årsak til at for eksempel Sverige ligger over Norge er stort omfang av lønnstilskudd i Sverige, se nærmere omtale i kapittel 12. For Danmark regnes fleksjobbordningen som et arbeidsmarkedstiltak i figur 10.8 og 10.9. Fleksjobbordningen fungerte tidligere som en varig lønnstilskuddsordning, men ble i 2013 omgjort til en ytelse som utbetales direkte til mottakeren. Denne ytelsen supplerer lønn fra arbeidsgiver, se nærmere omtale i kapittel 5.

10.2.3 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et rettighetsfestet kommunalt program for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Programmet skal være individuelt tilrettelagt, og den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakerens muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Kvalifiseringsprogrammet er et fulltidsprogram (37,5 timer i uken), og kan inneholde arbeidsrettede tiltak, arbeidssøking, opplæring, motivasjonstrening o.l. som kan støtte opp under overgang til arbeid. Programmet kan også inneholde helsehjelp, opptrening og egenaktivitet. Kvalifiseringsprogrammet har en varighet på inntil to år. Når særlige grunner tilsier det, kan programmet forlenges med inntil ett år. Deltakerne mottar kvalifiseringsstønad på 2 G, eller 2/3 av 2 G for personer under 25 år. Se tabell 5.1 for nærmere beskrivelse av regelverket.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har i stor grad utfordringer knyttet til manglende formell kompetanse og svake norskferdigheter. Naper (2010) finner at 40 prosent av deltakerne aldri har vært i arbeid. Mange av deltakerne har udefinerte fysiske helseplager og dårlig psykisk helse. Andre kan ha problemer knyttet til rus (Djuve m.fl. 2012; Schafft og Spjelkavik 2011). Lima og Furuberg (2018) finner at mange har deltatt på andre arbeidsmarkedstiltak før de deltok i KVP. Det kan tyde på at andre arbeidsmarkedstiltak ikke har vært tilstrekkelig for å kvalifisere disse for en jobb. Blant deltakere under 25 år hadde over halvparten vært i et arbeidsmarkedstiltak før oppstart i KVP.

Det har vært en nedgang i bruken av kvalifiseringsprogram etter oppstarten i 2010, og sammensetningen av deltakere har endret seg. Det er nå en lavere andel unge og en høyere andel innvandrere på programmet. Blant de som startet i KVP i 2017 var 17 prosent under 25 år, og 59 prosent var innvandrere. Ifølge Lima og Furuberg (2018) hadde 38 prosent av deltakerne med innvandrerbakgrunn en botid i Norge på fem år eller mindre. Det kan tyde på at en betydelig andel begynner i KVP kort tid etter fullført introduksjonsprogram.

Nedgangen i bruken av kvalifiseringsprogrammet kan være uheldig for personer hvor dette kunne vært et egnet tiltak, med den individuelle tilretteleggingen og tette oppfølgingen som ligger i programmet. En mulig årsak til nedgangen kan være kommunens økonomiske insentiver, se nærmere om dette i avsnitt 6.6.

Kvalifiseringsprogrammet har vist positive resultater. Markussen og Røed (2016) baserer sin studie på data om deltakere i perioden 2008–2011. De finner indikasjoner på at kvalifiseringsprogrammet har positiv effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid innen to år etter inntak i program, og at effekten øker over tid. Samtidig er en stor del av den økte sysselsettingen i form av lavt betalte deltidsjobber, noe som innebærer at mange fortsatt er avhengige av offentlige ytelser. Det understrekes at dette likevel er viktige steg ut i arbeidslivet for grupper som sannsynligvis ville vært helt uten arbeid uten deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Lima og Furuberg (2018) finner også en utvikling mot flere yrkesaktive og færre mottakere av arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp etter full-

ført kvalifiseringsprogram. De konkluderer med at programmet har lykkes bedre med arbeidsretting over tid, men presiserer at de ikke kan være sikre på dette siden de ikke har utført en effektstudie. De peker på at det fortsatt er et mindretall som kommer i jobb, og at mange fortsetter å motta ulike typer bistand fra NAV også etter avsluttet program.

OECD (2018b) framhever kvalifiseringsprogrammet som et virkemiddel som har vist god effekt for personer som står langt fra arbeidslivet, og trekker fram styrking av kvalifiseringsprogrammet som et tiltak som kan sikre bedre oppfølging av unge mottakere av sosialhjelp.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) har foretatt en analyse av bruken av kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger. Ifølge direktoratet ville oppfølgingen som gis i kvalifiseringsprogrammet vært mer hensiktsmessig for mange unge som i dag får innvilget arbeidsavklaringspenger. Vi er enige i dette.

Ekspertgruppen er positive til kvalifiseringsprogrammet og mener det bør brukes i større grad enn i dag. Dersom det skal benyttes for en videre målgruppe, bør man sikre individuelle tilpasninger i innhold og varighet, blant annet for å hindre innlåsing i programmet for personer som ellers kan komme raskt i arbeid.

Mulighetene for å øke bruken av kvalifiseringsprogrammet vurderes nærmere i kapittel 6.

10.2.4 Effekter av arbeidsrettede tiltak

Både norske og internasjonale studier har vist positiv, men varierende effekt av arbeidsmarkedstiltak. En metaanalyse av Card m.fl. (2018), basert på en rekke studier fra Europa og USA, konkluderer med at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i alt har positiv effekt på sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid. Effektene er i snitt små på kort sikt, men øker to til tre år etter at tiltaket er avsluttet. Særlig er dette mønsteret tydelig for opplæringstiltak. På kort sikt peker tiltak som fokuserer på bistand til jobbsøking seg ut som mest effektive, mens opplæringstiltak har størst effekter på mellomlang og lang sikt. Subsidiert sysselsetting i offentlig sektor har gjennomgående små effekter uansett tidshorisont.

Norske studier viser om lag det samme bildet. Von Simsons kunnskapsoversikt (2019) sammenfatter og vurderer forskning om effekter av arbeidsmarkedsinnsatser i Norge. Også hun peker på at effekten av arbeidsmarkedstiltak ser ut til å variere mellom ulike tiltak og grupper av brukere, men at de fleste studiene finner at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på sysselsetting.

Generelt har det vist seg at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold. For eksempel viser lønnstilskudd gjennomgående positive resultater for alle målgrupper (von Simson 2019). Bruk av lønnstilskudd drøftes nærmere i kapittel 12.

For arbeidspraksis viser derimot forskningen relativt svake resultater på sysselsetting for mange arbeidssøkere. Særlig er sysselsettingseffektene dårlige for ungdom, i noen tilfeller også negative. Samtidig finner flere studier økt overgang til utdanning for ungdom som deltar i arbeidspraksis. Det kan ha sammenheng med at dette tiltaket ofte benyttes til andre formål enn direkte overgang til arbeid, for eksempel som ledd i avklaring, eller nettopp med mål om overgang til utdanning. Effekten på sysselsetting ser ut til å være noe bedre for innvandrere, og jevnt over positiv for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidspraksis er et rimelig tiltak som i mange tilfeller er raskt og enkelt å organisere, noe omfanget også gjenspeiler.

AMO-kurs har oftest kort varighet, og forskningen finner stort sett positive effekter for ordinære arbeidssøkere. For personer med nedsatt arbeidsevne er effektene svakere, og til dels negative (von Simson 2019). Ordinær utdanning som tiltak ser derimot ut til å ha gunstige effekter på overgang til jobb for personer med nedsatt arbeidsevne, se von Simson (2019). Samtidig er varigheten på tiltaket forbundet med betydelig risiko for innlåsingseffekter.

Det er relativt vanlig at brukere deltar i flere tiltak etter hverandre, såkalt tiltakskjeding. Dette kan tenkes å gi bedre effekt enn å delta i bare ett tiltak. Tiltaket arbeidspraksis ser for eksempel ut til å ha bedre effekt når personen gjennomgår opplæring i forkant av tiltaket (von Simson 2019). Tiltakskjeden kan være et planlagt løp, eller den kan oppstå som følge av avklaring av behov og muligheter underveis. Oxford Research og BDO (2017) finner kombinasjoner av avklaring, AMO og lønnstilskudd som en typisk tiltakskjede.

Individuelle tilpasninger og god oppfølging underveis i tiltaksløpet har trolig betydning for resultatet av tiltaksdeltakelse. I tillegg til å drive oppfølging selv, kjøper NAV oppfølgingstjenester fra eksterne tiltaksleverandører der det er behov for mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det NAV vanligvis tilbyr. De siste årene har NAV fått økt mulighet til selv å arrangere slike oppfølgingstjenester. I 2019 ble det bevilget 250 mill. kroner til oppfølgingstjenester i NAVs egen

Boks 10.3 Supported Employment og IPS

Supported Employment (SE) og Individual Placement and Support (IPS) er metoder for oppfølging av personer som har behov for bistand for å komme i arbeid. Metodene innebærer rask utplassering i ordinært arbeidsliv, og gir både brukeren og arbeidsgiveren tett oppfølging over tid. Dette har vist positive resultater.

SE (*Supported Employment*) er et oppfølgings- og inkluderingsforløp basert på: i) innledende kontakt og samarbeidsavtale, ii) yrkeskartlegging og karriereplanlegging, iii) finne en passende jobb, iv) samarbeid med arbeidsgiver, v) opplæring og trening på eller utenfor arbeidsplassen.

IPS (*Individual Placement and Support*) er kjent som *Individuell jobbstøtte* på norsk, og er en vitenskapelig utprøvd variant av Supported Employment for personer med alvorlige psykiske helseproblemer eller rusproblematikk. Metoden legger vekt på arbeid tidlig i utrednings- og behandlingsprosessen, og brukeren får psykisk behandling parallelt med oppfølgingsbistanden knyttet til arbeid. En jobbspesialist er en del av et behandlingsteam som bistår arbeidssøkeren med å skaffe jobb, og følger opp både arbeidssøkeren og arbeidsgiveren etter at arbeidsforholdet er etablert. Jobbspesialisten skal kjenne det lokale arbeidsmarkedet, og skal ha ansvar for et mindre antall brukere han eller hun følger opp tett over tid.

Kilder: Lesner (2019) og Nøkleby m.fl. (2017)

regi. Mange steder omdisponeres også lokale ressurser til dette formålet.

Spjelkavik m.fl. (2016) finner at forsøket med oppfølgingstjenester i NAVs egen regi viser lovende resultater. Blant annet bedret NAV kontakten med arbeidslivet, og fikk slik bedre kunnskap om bedriftenes behov. God kunnskap om arbeidslivet og bedriftenes behov er avgjørende for at NAV skal kunne drive godt formidlingsarbeid og hjelpe flere av sine brukere over i arbeid. NAVs oppfølging i egen regi bør derfor økes dersom bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak skal økes generelt. Proba samfunnsanalyse har nå to pågående evalueringer på området. Den ene evaluerer resultater av oppfølgingstjenester i NAVs egen regi sammenlignet med oppfølgingstiltaket som kjøpes etter anbud. Den andre undersøker metodikk og innhold i ulike oppfølgingstiltak.

Oppfølging i NAVs egen regi har økt i omfang de senere årene, og følger i økende grad metodikken individuell jobbstøtte (IPS). Dette innebærer tett, individuell oppfølging av både tiltaksdeltaker og arbeidsgiver i samarbeid med helsetjenestene, se boks 10.3. IPS er under utbygging. Det finnes nå ett eller flere IPS-tilbud i alle fylker.

Det er viktig å fortsette evalueringen av effektene av NAVs oppfølging i egen regi.

IPS har overveiende positive resultater, mens effekten av supported employment (SE) foreløpig er mindre dokumentert. Se blant annet kunnskapsoppsummeringene til Nøkleby m.fl. (2017) og Lesner (2019) om effektene av IPS. IPS har vært brukt for personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser. De siste årene er det også startet forsøk med IPS for personer med andre lidelser. Øverland m.fl. (2018) finner at brukernes inntekt økte ved bruk av IPS for personer med vanlige psykiske lidelser. Det er også startet forsøk med bruk av IPS for unge som står i fare for å bli uføretrygdet, og for personer med kroniske smerter. Her foreligger det foreløpig ikke resultater. En svensk studie (Försäkringskassan 2017b) sammenligner bruk av tre ulike tiltak for en gruppe unge med «aktivitetsersättning» som følge av nedsatt arbeidsevne, uavhengig av diagnose. Denne studien fant at bruk av supported employment i størst grad førte til overgang til arbeid.

En evaluering fra Uni Helse og Uni Rokkansenteret (2016) viser at individuell jobbstøtte er kostbart, og at deltakerne må oppnå et høyt lønnsnivå for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Eventuelt må sysselsettingseffekten vare ved over tid. Dette viser betydningen av å finne fram til treffsikre kriterier for bruk av slike virkemidler. Samtidig bør det legges vekt på å trekke ut erfaringer som kan overføres til enklere tiltak og nå flere.

Arbeidsmarkedstiltak kan ha andre positive effekter enn overgang til arbeid. Von Simson (2019) finner at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i mange tilfeller reduserer sannsynligheten for overgang til trygdeytelser, og øker sannsynligheten for overgang til utdanning.

Effekten av tiltak kan også inntre før selve tiltaket starter. Tilbud om tiltak kan for enkelte framstå som en trussel, for eksempel om å miste

fritid, og dermed bidra til økt innsats for å finne en jobb. Dette bidrar til økt sysselsettingssannsynlighet allerede før tiltaket starter (trussel- eller motivasjonseffekten). Denne effekten kan i noen tilfeller være større enn effekten av selve tiltaket (von Simson 2019).

Et generelt trekk ved erfaringer og evalueringer av tiltak er at ressurskrevende innsats, som kvalifiseringsprogrammet og individuell jobbstøtte, synes å ha god effekt. Med knappe tiltaksressurser tilgjengelig kan det dermed være et spørsmål om man skal satse på effektive og ressurskrevende tiltak til få, eller mindre effektive og billigere tiltak til flere. Dersom NAV ønsker å gi tilbud eller stille krav om aktivitet til flest mulig, kan det resultere i høyt forbruk av rimeligere og mer kortvarige, men trolig også mindre effektive tiltak. Krav om aktivitet i ulike stønadsordninger kan på denne måten tenkes å dra i retning av bruk av rimeligere tiltak, for å ha meningsfylt aktivitet å tilby større grupper av mottakere. Samtidig vil aktivitet ha en verdi i seg selv i mange tilfeller, blant annet for å unngå passive stønadsmottakere.

Det er få studier som ser på effektene av arbeidsrettede tiltak på makronivå, altså hvordan tiltak påvirker arbeidsledighet og sysselsetting samlet. Forslund og Vikstrøm (2011) viser til studier som finner små effekter av dette på 1990-tallet, men peker på mangelen på tilsvarende studier fra 2000-tallet. Bassanini og Duval (2006) har undersøkt hvordan bruk av midler til tiltak, målt i beløp per arbeidsledig i prosent av BNP per innbygger, påvirker ledighetsnivået. De finner at bruk av opplæringstiltak bidrar til å redusere ledigheten, men finner ingen tilsvarende effekt av andre kategorier av tiltak, eller av bruk av midler til tiltak generelt.

Flere norske studier finner at effekten av arbeidsmarkedstiltak i Norge har vært bedre i oppgangskonjunkturer enn i nedgangskonjunkturer (von Simson 2019). Samtidig vil gruppen som er arbeidsledige i gode tider være svakere enn gruppen som er ledige i dårlige tider. Dette kan tale for at tiltaksintensiteten bør være høyere i gode enn i dårlige tider. Dette kan innebære at tiltaksnivået for arbeidssøkere bør variere med konjunkturene, men mindre enn arbeidsledigheten. I andre land har man derimot funnet størst effekt av arbeidsmarkedstiltak i dårlige tider (von Simson 2019).

Ved et for høyt tiltaksnivå øker risikoen for innlåsingseffekter og at personer tildeles tiltak de har mindre nytte av. I 1993, da tiltaksnivået for arbeidssøkere i Norge var på sitt høyeste, var nesten 15 000 personer i sysselsettingstiltak i offentlig sektor, og 36 000 i kvalifiseringstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene ble den gang trappet opp som følge av den sterke økningen i ledighet rundt 1990. Det høye tiltaksnivået skulle blant annet bidra til å vedlikeholde kompetansen til langtidsledige, slik at de kunne komme i arbeid etter nedgangskonjunkturen. For å begrense negative effekter var det viktig at tiltakene ble trappet ned igjen etter hvert som arbeidsmarkedet bedret seg.

Trolig bør tiltakssammensetningen også variere med konjunkturene. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å øke bruken av kortvarige tiltak med vekt på jobbsøking i gode tider, når mulighetene til rask overgang til arbeid er gode. Samtidig kan bruk av mer langvarige opplæringstiltak være mer hensiktsmessig i dårligere tider. Da vil problemene med innlåsing være mindre siden det da vil være vanskelig å få jobb. Det vil også bidra til at flere stiller sterkere når situasjonen i arbeidsmarkedet bedrer seg.

Ekspertgruppen mener at NAV i større grad bør tilby tiltak som har vist god effekt, selv om disse har høyere kostnader. Dette er en av årsakene til at vi foreslår at bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak bør ligge høyere enn i dag. En styrket bevilgning til arbeidsmarkedstiltak vil gi mulighet til å gi tilbud til flere og redusere ventetiden på tiltak, se kapittel 11 hvor vi blant annet tar opp at flere mottakere av arbeidsavklaringspenger bør starte tidligere med arbeidsrettede tiltak.

Ekspertgruppen legger samtidig vekt på betydningen av målrettet tiltaksbruk for å sikre god utnyttelse av ressursene og gode resultater for den enkelte. Det kan være hensiktsmessig at omfanget av tiltak for arbeidssøkere også i framtiden ses i sammenheng med konjunkturene. Det er også naturlig at NAVs oppfølging i egen regi økes, i og med at vi ønsker en økt satsing på arbeidsmarkedstiltak og tettere oppfølging generelt. Det er viktig å fortsette evalueringen av effektene av NAVs oppfølging i egen regi.

10.2.5 Økt og bedre bruk av arbeidsrettede tiltak

Ekspertgruppen legger opp til økt bruk av arbeidsrettede tiltak gjennom flere av sine forslag. I avsnitt 10.5 foreslås mer bruk av aktivitetskrav, og i kapittel 11 foreslås det tiltak for raskere avklaring av arbeidsutsiktene for mottakere av helserelaterte ytelser. I kapittel 6 foreslås det tettere oppfølging og økt bruk av arbeidsrettet innsats for unge. Økt andel innvandrere med bistandsbehov i NAVs brukergruppe kan også gi økt behov for til-

tak som inkluderer språkopplæring og kurs i grunnleggende kompetanse.

Hvordan sikre god og riktig tiltaksbruk?

For å sikre at bruken av arbeidsmarkedstiltak skal være så riktig og god som mulig, må budsjettrammer og styringssignaler legge til rette for at NAV velger de tiltakene som er best egnet i det enkelte tilfellet. I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* varslet Regjeringen at styringen av arbeidsmarkedstiltakene i større grad skulle legge vekt på kvalitet og resultater for brukerne. Fra 2017 gikk departementet bort fra å styre etatens tiltaksgjennomføring ved krav om gjennomføring av et visst antall plasser. Dette ga NAV-kontorene større frihet til å velge blant relevante tiltak innenfor bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Målet er at NAV skal oppnå bedre resultater med de ressursene som blir stilt til rådighet. Det ble også vektlagt i meldingen at det bør utøves tilbakeholdenhet med å gi omfattende føringer på sammensetningen av tiltaksporteføljen.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV (Riksrevisjonen 2018) fant mangler ved NAVs dokumentasjon i forbindelse med bruk av tiltak. I mange tilfeller manglet det dokumentasjon på NAVs vurderinger av om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal komme i jobb, og det ble avdekket at mange brukere ikke har en aktivitetsplan ved oppstart på tiltak. Grundige vurderinger og god planlegging av tiltaksdeltakelsen kan være viktige premisser for en vellykket tiltaksdeltakelse. Det er derfor bekymringsfullt dersom manglende dokumentasjon er et uttrykk for at vurderingene som blir gjort og planene som blir lagt i forkant av tiltaksdeltakelsen, er svake.

Det å få til god, kunnskapsbasert tiltaksbruk uten å legge sterke føringer på tiltakssammensetningen krever god kunnskap og kompetanse i NAV. NAV må ha kunnskap om hvilke tiltak som gir best effekt for hvilke grupper, og om hva som skal til for å sikre god kvalitet i gjennomføringen av tiltaket. Dette handler ikke bare om tiltakenes generelle effekter, men også om hvor godt tiltaket er tilpasset brukerens personlige egenskaper og behov, og om tiltaket kommer til riktig tid. For å oppnå dette bør NAV legge til rette for systematisk kunnskapsinnhenting. På dette området er det fortsatt mange ubesvarte spørsmål og relativt lite sikker kunnskap. Det er derfor viktig med mer forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak og på hvilke rammevilkår som er viktige for at tiltak skal ha god effekt. Det er også behov for mer kunnskap om arbeidsmarkedstiltakenes samlede virkning på makronivå, og særlig vil vi framheve at det er gjort for få kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak. Crépon og van der Berg (2016) trekker også fram behovet for dette. Det er behov for mer forskning på dette området, for eksempel ved å sette av en andel av tiltaksbudsjettet til forskning. I dag bevilges i alt om lag 9 mrd. kroner i året til gjennomføring av statlige arbeidsmarkedstiltak.

I Sverige ble IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) etablert på 1990-tallet. Instituttet har blant annet som oppdrag å følge og evaluere arbeidsmarkedspolitikk, utdanningspolitikk og trygdeordningenes effekt i arbeidsmarkedet. Dette har bidratt til økt kunnskap på disse feltene. Blant annet har IFAU og Arbetsförmedlingen i samarbeid utviklet profileringsverktøy for Arbetsförmedlingen.

I Norge er det flere forskningsmiljøer som jobber på området. Et alternativ til den svenske modellen kan være å øke satsingen på arbeidsmarkedsfeltet gjennom Forskningsrådet og etablerte forskningsmiljøer. Forskningsrådet har de siste årene hatt programmet VAM (Velferd, arbeidsliv og migrasjon) som et stort satsingsområde. Dette favner imidlertid tematisk bredt. I perioden 2009–2018 ble det bevilget 850 mill. kroner til 88 ulike forskningsprosjekter gjennom VAM, men få av disse har inneholdt effektstudier av arbeidsmarkedstiltak. Det er nylig lyst ut ytterligere 250 mill. kroner til forskningsprosjekter innenfor VAM II.

NAV har de siste årene samarbeidet med universitets- og høgskolesektoren for å bygge opp akademiske fagmiljøer med god kunnskap og kompetanse om NAV. Det tas blant annet sikte på å bygge opp fagmiljø som skal utvikle og forsterke sammenhengene mellom forskning, undervisning og tjenesteutvikling på kjerneområder i NAV.

Det er også viktig at NAV selv har fokus på å utvikle kompetanse. Arbeidsmarkedskunnskap og god kontakt med arbeidslivet er sentrale faktorer for å lykkes med en kunnskapsbasert tiltaksbruk og få flere i arbeid. NAVs oppfølging i egen regi kan bidra til at NAV får mer kontakt med arbeidsgivere og mer kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet.

Det er behov for mer kunnskap om effekter av NAVs tiltak og virkemidler for ulike brukergrupper. For at tiltaksbruken skal bli så god som mulig, må NAV besitte og anvende kunnskap om ulike tiltakseffekter for ulike grupper, og om hva som skal til for å sikre god kvalitet i gjennomførin-

gen av tiltak. Ekspertgruppen foreslår mer forskning på dette området, og ser særlig behov for kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak.

Profileringsverktøy kan være en støtte

For å lykkes med å gi brukerne målrettede og effektive tiltak, må NAV være treffsikre i sine behovsvurderinger og i tildelingen av tiltak. Profileringsverktøy kan være en støtte for NAV i dette arbeidet og bidra til mer standardisert og kunnskapsbasert ressurs- og tiltaksbruk. Profileringsverktøy sammenholder administrative data og eventuelt surveydata om arbeidssøkeren med erfaringer om hvordan personer med lignende sammensetning av egenskaper lykkes med å komme i jobb. Dette kan for eksempel benyttes til å kanalisere NAVs ressurser mot brukere med størst behov, og for å unngå å bruke ressurser på brukere som vil klare seg selv. Verktøyet kan også utvides til å gi råd om hvilke tiltak som har god effekt for ulike typer brukere (targeting). Profileringsverktøy er tatt i bruk i flere land, blant annet Danmark, Nederland, Sverige og Tyskland. NAV har startet arbeidet med å utvikle dette i Norge. Hartman (2018) viser til evalueringer som finner at godt utformede profileringsverktøy kan øke effektiviteten i arbeidsmarkedspolitikken.

Implementeringen av verktøyet er viktig for å nå de ønskede resultatene. Bolhaar m.fl. (2018) finner at saksbehandlere ikke nødvendigvis endrer arbeidsmåte selv om de får informasjon om nye verktøy og den nytteeffekten de kan ha. Hartmann (2018) peker på noen momenter som er viktige for å lykkes med innføringen av slike verktøy. Blant annet er det viktig å bruke god tid for å utvikle et så godt verktøy som mulig. Det er også viktig at de som skal jobbe med dette forstår nytten et slikt verktøy kan ha, og ser at det er viktig. Erfaring fra andre land viser at verktøyet vil ha liten eller ingen effekt dersom ikke forankringen er god.

Med nye IKT-løsninger og økende bruk av administrative data vil det etter hvert komme bedre metoder for profilering av brukere, og for å matche deres kompetanse og arbeidsevne med arbeidsmarkedets etterspørsel. Det er derfor sentralt at slike verktøy kontinuerlig blir evaluert og oppdatert.

God kompetanse blant de som jobber i NAV vil være sentralt selv om man bruker et godt profileringsverktøy. Det er ingen bestemt utdanning som leder til en jobb i NAV. Per i dag er det mange med sosialfaglig utdanning som jobber i etaten. Det er derfor viktig at de sosialfaglige utdanningene gir kunnskap om både NAV-systemet og arbeidsmarkedet. Kunnskapsdepartementet har igangsatt et større prosjekt for å styrke kvaliteten og relevansen i helse- og sosialfaglige grunnutdanninger på universitets- og høgskolenivå. NAV er representert i fire programgrupper som skal utarbeide mål for sluttkompetanse for sosionomer, fysioterapeuter, ergoterapeuter og vernepleiere. Dette vil forhåpentligvis kunne styrke arbeidsmarkedskompetansen blant framtidige sosialfagsarbeidere.

Ekspertgruppen mener NAV bør jobbe videre med å utvikle profileringsverktøy, og samtidig se til erfaringene fra andre land. Utfordringer knyttet til personvern og hjemler for registrering av opplysninger til bruk i profileringen kan gjøre lovendringer nødvendig for å sikre et tilstrekkelig godt verktøy.

10.3 Opplæring i arbeidslivet

Mye læring skjer i arbeidslivet gjennom det daglige arbeidet, ved opplæring og kurs i virksomheter eller på bransjenivå, og ved tilrettelagt videreutdanning for arbeidstakere. De som faller ut av arbeidslivet går glipp av denne læringen. Denne effekten forsterkes jo lenger man blir stående utenfor. Kompetansebehovsutvalget (NOU 2018: 2) peker på at utenforskap og svak kompetanse er gjensidig forsterkende. Utdanningssystemet er det viktigste virkemidlet for å sikre at arbeidstakere har tilstrekkelig kompetanse i utgangspunktet. For arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne er NAVs opplæringstilbud viktig.

En forutsetning for at seniorer og eldre arbeidstakere skal være attraktive i arbeidsmarkedet er at de opprettholder og videreutvikler sin kompetanse. Kompetanseutvikling for arbeidstakere i alle aldre er et sentralt element for å sikre høy sysselsetting for eldre arbeidstakere. Det er grunn til å vente at ny teknologi som automatisering og digitalisering forsterker betydningen av læring i arbeidslivet for å hindre frafall, se nærmere omtale i avsnitt 10.1 og kapittel 12. Når ny teknologi endrer kompetansekravene i ulike yrker, er det sentralt at kompetansen til de ansatte også oppdateres for at flest mulig skal kunne stå lenge i arbeid.

To grupper arbeidstakere som er særlig utsatte for å falle ut, er de som opplever nye kompetansekrav på grunn av endringsprosesser, og de med mangelfull basiskompetanse. I den første gruppen er det spesielt ansatte i privat sektor og særlig sektorer med mange lavt utdannede som

har høyere risiko for at jobbene deres skal forsvinne som en følge av automatisering og digitalisering (Pajarinen m.fl. 2015). Generelt er vareproduksjon, som stort sett finner sted i privat sektor, lettere å automatisere enn mange former for tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

Arbeidsgivere har etter arbeidsmiljøloven en generell plikt til å sørge for at arbeidstakere får opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen. De har også en plikt til å gi tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommende sin arbeidssituasjon, se kapittel 12. Selv om virksomhetene har et ansvar for og insentiver til opplæring, kan kravene til ny kompetanse bli så omfattende at dette ikke er nok.

Opplæring og kompetansebygging har også viktige positive eksterne virkninger utover det som arbeidstaker og arbeidsgiver mottar. Kompetansebygging som gjør en arbeidstaker mer produktiv, vil også være fordelaktig for framtidige arbeidsgivere og for samfunnet som helhet, blant annet ved å redusere risikoen for at arbeidstakeren faller ut av arbeidsmarkedet på et senere tidspunkt. Positive eksterne virkninger innebærer at den samfunnsøkonomiske gevinsten av kompetansebygging er større enn den bedriftsøkonomiske, noe som igjen innebærer at bedriftene vil foreta for lite av slik kompetansebygging. Det er et sterkt argument for offentlige ordninger som bidrar til kompetansebygging, særlig for arbeidstakere som har betydelig risiko for å falle ut av arbeidslivet. Det er derfor behov for å se nærmere på om vi har gode nok ordninger og insentivsystemer for å sikre tilstrekkelig kompetansebygging gjennom hele yrkeslivet.

Regjeringen har satt ned et utvalg for vurdering av etter- og videreutdanning i lys av utviklingen (Markussenutvalget). Utvalget skal blant annet vurdere hvilke muligheter og hindringer som finnes for den enkelte til å oppdatere sin kompetanse og omskolere seg i tråd med endringer og behov i arbeidsmarkedet. Videre skal utvalget se på hvilke muligheter og hindringer bedrifter og offentlige virksomheter møter som har behov for oppdatert kompetanse blant sine ansatte. Utvalget skal særlig legge vekt på å innhente kunnskap og vurdere behovene for etter- og videreutdanning i private bedrifter, herunder belyse i hvilken grad bedrifter underinvesterer i kompetanse, og i så fall vurdere årsaker til dette. Markussenutvalgets rapport skal foreligge innen 1. juni 2019. Ekspertgruppen understreker viktigheten av etter- og videreutdanning for å styrke framtidig sysselsetting og verdiskaping, men begrenser drøftingen av dette siden det behandles i Markussenutvalget.

Kompetansepluss og bedriftsintern opplæring

Sysselsettingen øker med leseferdighetene (OECD 2013b). Blant annet derfor er opplæring for å styrke basiskompetanse, også for arbeidstakere, et viktig virkemiddel. Basiskompetanse eller grunnleggende ferdigheter består i å kunne lese og skrive, uttrykke seg muntlig, fortrinnsvis på norsk, og å kunne regne og bruke digitale verktøy. På dette området har det i lengre tid eksistert en ordning for opplæring i arbeidslivet. I 2006 ble *Program for basiskompetanse i arbeidslivet* (BKA) etablert. Ordningen er videreført under navnet *Kompetansepluss*.[4]

Tilskuddsordningen *Kompetansepluss arbeid* skal gi voksne arbeidstakere muligheter for å styrke sine grunnleggende ferdigheter, og har som mål at færre faller ut av arbeidslivet på grunn av manglende kompetanse. Fra 2016 er også grunnleggende norskopplæring inkludert i ordningen slik at innvandrere kan få et tilbud om norskkurs i arbeidslivet. Tilskuddsmottakere for ordningen er blant annet private og offentlige virksomheter med et opplæringsbehov. Ordningen har et betydelig omfang. Siden oppstarten i 2006 har drøyt 4 500 prosjekter mottatt midler, og over 74 000 kursdeltakere har fått opplæring gjennom ordningen. Over 1 000 bedrifter gis med dagens bevilgningsnivå støtte til opplæring årlig, og om lag 13 000 arbeidstakere får mulighet til kompetanseheving ifølge Kompetanse Norge.

Det foreligger ingen effektevalueringer av programmet, men det har blitt gjennomført flere spørreundersøkelser til personer som har deltatt. Respondentene rapporterer om flere positive effekter av programmet (Sønnesyn 2014). Deltakerne svarer at de har fått bedre grunnleggende ferdigheter, og et flertall av arbeidsgiverne svarer at halvparten eller flere av deltakerne utførte arbeidsoppgavene sine på en bedre måte etterpå (Proba samfunnsanalyse 2012). Effekten av opplæring i IKT ser ut til å være størst. Det kan imidlertid være metodisk utfordrende å sammenligne resultatene av opplæring i ulike ferdigheter. Mens IKT-ferdigheter kan gi umiddelbar nytte, vil effekten av bedre lese- og skriveferdigheter kunne vise seg etter lenger tid.

---

[4] Kompetansepluss består av to deler. *Kompetansepluss arbeid* gir midler til kurs for arbeidstakere knyttet til arbeidsplass, mens *Kompetansepluss frivillighet* gir midler til kurs knyttet til aktiviteter i frivilligheten.

Arbeidsmarkedstiltaket bedriftsintern opplæring gir mulighet for tilskudd til bedrifter som står overfor større omstillinger i form av en vesentlig endring av bedriftens produksjon eller etablering i nye markeder. Forutsetningen er at tilskuddet vil bidra til å opprettholde og styrke kompetansen til virksomhetens ansatte. Det kan også gis tilskudd til bedriftsintern opplæring for ansatte som er delvis permitterte i den tiden de er i jobb. Bedriftsintern opplæring er et arbeidsmarkedstiltak som tildeles av NAV etter en vurdering av bedriftens situasjon. NAV vil blant annet vurdere virksomhetens plan for omstilling og om det er sannsynliggjort at bedriften vil klare å gjennomføre planen. Regjeringen signaliserte i Meld. St. 6 (2018–2019) at ansvaret for bedriftsintern opplæring bør overføres til fylkeskommunen. Arbeids- og sosialdepartementet arbeider nå med å implementere dette.

Kompetansebehov kan være vanskelig å forutse, men satsing på basiskompetanse kan bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet. Selv om arbeidsgivere har et ansvar, har de for svake insentiver til å satse på kompetansebygging. Det er positive eksterne effekter ved at arbeidstakernes kompetanse blir oppdatert og videreutviklet, og det taler for ordninger som innebærer felles finansiering av kompetanseutvikling. Kompetansepluss-programmet kan senke terskelen for at arbeidsgivere ansetter personer med lav formell utdanning. Satsingen på Kompetansepluss-programmet må evalueres for å få fram effekter av programmet.

For øvrig påpeker ekspertgruppen at partene i arbeidslivet har et gjensidig ansvar for opplæringen i arbeidslivet. Partene må sørge for at kompetansen i arbeidsstokken oppfyller kravene på arbeidsplassen og i den enkelte stilling. Samtidig har myndighetene også en viktig rolle, særlig for generell og grunnleggende kompetanse og å fange opp dem som faller ut av arbeidslivet.

10.4 En fleksibel arbeidsstyrke

En fleksibel arbeidsstyrke kjennetegnes blant annet ved stor grad av omstillingsevne, og med muligheter til å tilpasse seg endringer i sysselsetting og jobbskaping på tvers av yrker, sektorer og landsdeler. Det innebærer blant annet at arbeidstakere og arbeidssøkere har nødvendig geografisk og yrkesmessig mobilitet, slik at de kan gå inn i de yrkene som er i vekst. Yrkesmessig mobilitet er særlig viktig ved ledighet knyttet til strukturelle endringer. Geografisk mobilitet blir viktigere når sysselsetting og ledighet er knyttet til nedgangskonjunkturer som bare treffer deler av landet, slik at geografiske forskjeller i regionale arbeidsmarkeder øker.

Det å ha en fleksibel arbeidsstyrke blir viktig også framover. Norge står overfor store omstillinger i årene som kommer. Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3) pekte på tre årsaker til at norsk økonomi står ved et vendepunkt. Petroleumssektoren vil ikke lenger være den vekstmotoren den har vært de siste tiårene. Videre vil lavere oljeproduksjon og eventuelt lavere oljepris gi lavere oljeinntekter og mindre handlingsrom i offentlige budsjetter. Til sist vil demografiske endringer med stadig flere eldre ha betydelige konsekvenser, både for arbeidsmarkedet og for offentlige finanser. I tillegg til disse tre momentene vil automatisering, digitalisering og et grønt skifte i klimapolitikken endre arbeidslivet. Dette kan slå ulikt ut i ulike deler av landet, og kan medføre at enkelte yrker forsvinner og at mange arbeidsplasser endres.

Oljeprisfallet i 2014 førte til en nedgangskonjunktur i Norge som særlig rammet oljerelatert næringsliv i årene 2014–2016. Dette ga økte geografiske forskjeller i arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten økte først og fremst i regioner med mye oljerelatert næringsliv, og særlig i Rogaland hvor den registrerte bruttoledigheten mer enn doblet seg fra høsten 2014 til høsten 2016. I områder med lite oljerelatert næringsliv var det derimot få oppsigelser og permitteringer. I tidligere nedgangskonjunkturer har det ikke vært så store geografiske forskjeller. For eksempel rammet finanskrisen i 2009–2010 hele landet. Sammenlignet med andre land var det likevel fortsatt små regionale forskjeller i arbeidsledigheten i 2016 (OECD 2018c).

I perioder med økende geografiske forskjeller i ledigheten vil behovet for geografisk og yrkesmessig mobilitet øke. I dagpengeregelverket legges det til grunn at hele landet skal ses som ett arbeidsmarked. Dagpengemottakere skal være villige til å ta enhver jobb, hvor som helst i landet, og som hovedregel være villige til å flytte eller pendle for å få jobb. Det er enkelte unntak fra denne regelen. Kravet om geografisk mobilitet har også blitt skjerpet for personer som søker om arbeidsavklaringspenger f.o.m. januar 2018. Det skal nå vurderes om disse har «arbeidsmuligheter der det er rimelig at vedkommende tar arbeid», og i så fall har de ikke krav på arbeidsavklaringspenger. Det er for tidlig å si om dette har medført endringer i NAVs praksis. Utover å oppfordre og legge til rette for at ledige søker jobb også i andre

deler av landet, blant annet ved bruk av mobilitetsfremmende stønader, er kravet om å skulle ta jobb i hele landet en vanskelig regel å håndheve for NAV. Det er vanskelig å kontrollere hva folk gjør på jobbintervju og om de fyller kravet om å være reelle arbeidssøkere.

Det gis svært få sanksjoner for brudd på bestemmelsene om geografisk mobilitet i dagpengeregelverket. I løpet av 2017 ble det til sammen vedtatt midlertidig stans av dagpengene om lag 4 000 ganger. De vanligste grunnene til dette var at personer ikke møtte opp ved innkalling fra NAV, eller nektet å delta i tiltak. Brudd på mobilitetskravene var så og si aldri bakgrunn for bortfall av dagpenger.

Ifølge Immervoll og Knotz (2018) har Norge strenge krav til mobilitet sammenlignet med andre land, men svakere krav om å dokumentere arbeidssøkeraktiviteten, og relativt moderat bruk av sanksjoner. Det kan tale for at NAV i større grad bør følge opp gjennom krav til dokumentasjon enn det som er tilfellet i dag, uten at kravene i regelverket endres. I Sverige må for eksempel arbeidssøkere en gang i måneden elektronisk levere dokumentasjon på hvilke arbeidsgivere de har vært i kontakt med for å komme i jobb. På den annen side er det også en risiko for at det fører til at flere sender søknader på jobber de ikke er kvalifisert for, kun for å dokumentere at de søker jobber. I en rapport fra Behavioural Insights Team (Briscese og Tan 2018) vises det til gode resultater i forsøk der jobbsøkeres fokus flyttes fra formell dokumentasjon av jobbsøking til fastsettelse av realistiske mål om framtidig søkeatferd. Samme rapport viser også til andre forsøk som tyder på at det er mulig å forbedre arbeidslediges jobbsøkeatferd.

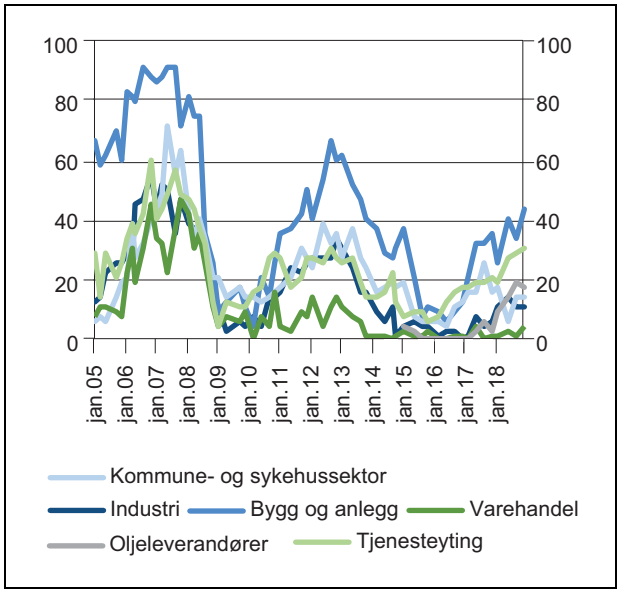
I en situasjon hvor ledigheten går i samme retning i hele landet, er det trolig mindre å hente på geografisk mobilitet enn når det er store forskjeller i utviklingen. Kann m.fl. (2018) finner at det var lite vanlig å flytte blant dagpengemottakere i perioden 2013–2017, og mindre vanlig i Rogaland enn i mange andre fylker. Kun to prosent av de som sluttet å være arbeidssøkere kom i en jobb hvor de hadde flyttet til en annen bo- og arbeidsmarkedsregion. Også andre studier har gjort tilsvarende funn. Ifølge Machin m.fl. (2012) flyttet i gjennomsnitt tre prosent av arbeidstakerne i Norge fra ett fylke til et annet hvert år i perioden 1986–2002. Huttunen m.fl. (2018) finner tilsvarende nivå når de ser på perioden fram til 2008, men de finner også at det å miste jobben øker sannsynligheten for å flytte til en annen region med 30 prosent når man kontrollerer for utdanning, familiesituasjon mv.

Mobilitet kan også oppnås ved å pendle, eller være yrkesmessig mobil. Kann m.fl. (2018) finner at dette er langt mer vanlig enn å flytte. Mens to prosent av dagpengemottakerne som kom i jobb flyttet, var det 23 prosent som pendlet til jobben etter endt ledighetsperiode. Hele 38 prosent begynte å jobbe i et annet yrke enn det de hadde før de ble arbeidsledige. Det å kun se på hvor mange som flytter gir derfor ikke et riktig bilde av fleksibiliteten blant de arbeidsledige.

Mangel på arbeidskraft kan begrense produksjonen

I Norges Banks regionale nettverk spørres bedriftene blant annet om tilgang på arbeidskraft begrenser produksjonen. Andelen som svarer ja på dette spørsmålet varierer med konjunkturene. I oktober 2018 svarte 20 prosent av bedriftene ja på dette spørsmålet. Innen bygg og anlegg svarte 45 prosent av bedriftene ja, mens det samme gjaldt 31 prosent innen tjenesteyting og 18 prosent blant oljeleverandører. Andelen som oppgir at tilgang på arbeidskraft begrenser produksjonen har økt klart de siste to årene, men er fortsatt på et langt lavere nivå enn før finanskrisen, og lavere enn i 2012–2013 (figur 10.10).

NAV gjennomfører hvert år en bedriftsundersøkelse hvor de spør om lag 20 000 bedrifter, blant annet om hvilke yrker de har forsøkt å rekruttere arbeidskraft til de siste tre månedene uten å lyk-



Figur 10.10 Andel av bedriftene som svarer at tilgang på arbeidskraft begrenser produksjonen. Prosent. 2005–2018

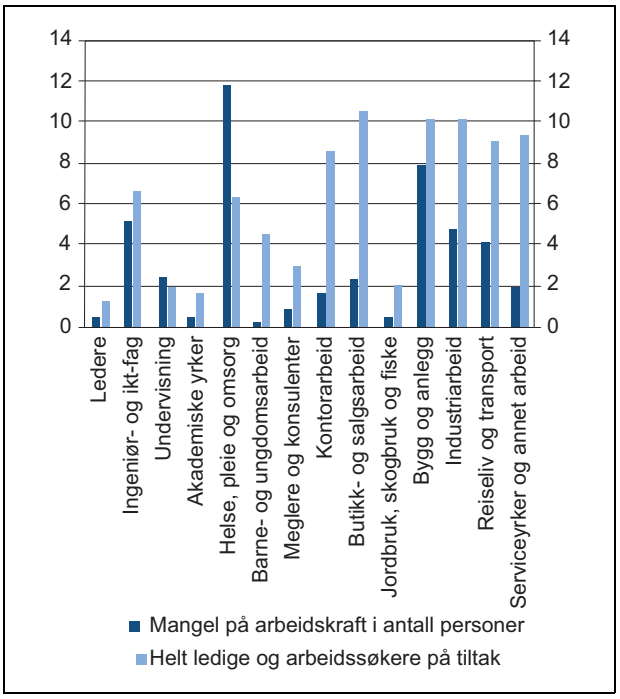
Kilde: Norges Banks regionale nettverk

kes. Basert på disse svarene gis et estimat for mangel på arbeidskraft innen hvert yrke. I undersøkelsen, som ble gjennomført vinteren 2018, ble den samlede mangelen estimert til 44 400 personer. Mangelen var størst innen helse, pleie og omsorg, men det ble rapportert om mangel i alle yrkesgrupper (se figur 10.11). De siste årene har mangelen vært størst på sykepleiere, som er et eksempel på et yrke hvor det også er få arbeidsledige. I februar 2018 var det for eksempel under 300 ledige sykepleiere i Norge, mens det bare denne ene måneden var registrert nesten 2 700 ledige sykepleierstillinger. For yrker innen helse, pleie og omsorg var mangelen i 2018 nesten dobbelt så stor som antallet arbeidssøkere. For andre yrkesgrupper som butikk- og salgsarbeid, serviceyrker og kontorarbeid er det derimot mange flere arbeidsledige enn antall ledige stillinger. Den store variasjonen mellom ulike yrker i forholdet mellom ledige stillinger og ledige arbeidssøkere taler for at tilpasningen i arbeidsmarkedet kunne bedres dersom flere kunne utdanne seg til yrker med mange ledige stillinger, og færre utdanne seg til yrker med få ledige stillinger. Trolig ville dette også føre til økt sysselsetting.

For noen yrkesgrupper ligger utfordringen i en mismatch mellom mangel på arbeidskraft og de lediges kompetanse. Innen for eksempel bygg og anlegg og industriarbeid har mange av de ledige bakgrunn som ufaglærte, mens mangelen er knyttet til personer med fagbrev. Noen har en annen type fagbrev enn det som etterspørres. Omskolering gjennom utdanning eller ulike opplæringstiltak for ledige kan bidra til å minske denne mismatchen i arbeidsmarkedet.

Kapasiteten til utdanning, omskolering og etter- og videreutdanningstilbudet bør styrkes i yrker og regioner hvor det mangler arbeidskraft over tid. Det vil bidra til å dempe mangelen, og kan gjøre det enklere for noen grupper av arbeidsledige å komme tilbake i jobb. I kapittel 9 drøftes utvidet mulighet til å kombinere dagpenger med utdanning, noe som også kan bidra til mindre mismatch i arbeidsmarkedet.

I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å se andre muligheter enn yrket man kommer fra, uten at ny utdanning er nødvendig. For å sikre en bedre yrkesmessig mobilitet, bør NAV utarbeide bedre digitale verktøy for å gi arbeidssøkere opplysninger om hvilke yrker andre med samme yrkesbakgrunn har gått over til, og om ledige stillinger i disse yrkene. Tilsvarende vil arbeidsgiverne kunne få tips om yrker de kan rekruttere fra med begrensede opplæringskostnader.



Figur 10.11 Mangel på arbeidskraft våren 2018 og registrert arbeidsledighet i februar 2018, etter yrkesgruppe. Antall i tusen.

Mangelen på arbeidskraft er estimert ut fra svar på spørsmålet: «Har bedriften mislyktes i å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene?» Mislyktes innebærer at virksomheten aktivt har forsøkt å rekruttere ny(e) medarbeider(e) ved å lyse ut stilling, headhunte e.l., uten å lykkes. Mangelen på 44 400 personer er stillinger, også deltid, og ikke bare heltidsstillinger. Innen for eksempel helse, pleie og omsorg kan det være en del deltidsstillinger.

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2018

For noen yrker er det rapportert om mangel på arbeidskraft samtidig som det er relativt mange arbeidsledige, for eksempel innen bygg og anlegg og et yrke som tømrer og snekker. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om det er gode nok ordninger for å sikre god kobling mellom ledige stillinger og den ledige arbeidskraften. For tømrere og snekkere var mye av mangelen på arbeidskraft i Oslo og på det sentrale Østlandet i 2018, mens en tredel av de arbeidsledige var lokalisert på Vestlandet. Det har blant annet sammenheng med at få flytter selv om det er ledige jobber i andre deler av landet. Dette kan komme av at folk ikke ønsker å flytte, for eksempel på grunn av familie, partner som er i arbeid, hus som er vanskelig å selge, eller annet.

En måte å bøte på dette kan være at NAV også oppfordrer eventuell samboer eller ektefelle til å registrere stillingssøk på nav.no, slik at begge i et parforhold får tips om ledige stillinger i andre deler av landet. Et mulig problem kan imidlertid være om arbeidsgivere helst ansetter personer

som allerede bor i området, av frykt for at folk fra andre deler av landet vil flytte tilbake så fort det byr seg en mulighet. I så fall kan det kreves en bevisstgjøring blant arbeidsgivere for å legge til rette for økt mobilitet.

Det er også yrker hvor det er mangel på arbeidskraft, samtidig som det er ledige i samme region. Da er spørsmålet hvorfor disse ikke finner hverandre. NAV har i dag en nasjonal database over ledige stillinger som er gratis tilgjengelig for alle, og det finnes også flere andre stillingsbaser på nett. De siste årene har NAV forbedret innhentingsmetodene, samt inngått samarbeidsavtaler med andre stillingsbaser. Dette har resultert i en markert økning i antallet ledige stillinger på nav.no.

Det er en utfordring at mange stillinger ikke lyses ut offentlig. Om lag fire av ti bedrifter svarer at de ikke lyste ut sin forrige ledige stilling offentlig, men i stedet brukte venner eller bekjente, intern utlysning o.l. (Kalstø og Sørbø 2017). Innen bygge- og anleggsnæringen og varehandelen var andelen enda høyere. Dermed er det mange stillinger arbeidssøkerne ikke har mulighet til å søke på, dersom de ikke får opplysninger gjennom uformelle kanaler. Arbeidsgiverne kan på sin side gå glipp av potensielle kandidater.

Den delen av stillingsmarkedet som ikke er offentlig utlyst, kalles gjerne det grå stillingsmarkedet. Denne delen er tidligere anslått til å kunne utgjøre så mye som 70 prosent av det totale stillingsmarkedet (Meld. St. 33 (2015–2016)). At så mange stillinger ikke lyses ut offentlig kan gjøre arbeidsmarkedet mindre velfungerende, og bidra til at det både er mangel på arbeidskraft og arbeidsledige med samme kompetanse. Ansatte i NAV som jobber med formidlings- og rekrutteringsbistand, har også svart at nav.no er deres viktigste informasjonskanal (Mamelund og Widding 2014). Grep som kan øke informasjonen om ledige stillinger, kan dermed ha positive effekter, både for arbeidsledige som søker selv og ved at NAVs ansatte fanger opp flere stillinger.

Sammenlignet med andre land er det generelt lav ledighet og små regionale forskjeller i Norge. Men det er likevel regionale forskjeller både i ledighet og mangel på arbeidskraft, og i noen regioner er det også både mangel på arbeidskraft og arbeidsledige innenfor samme typer yrker. Ekspertgruppen foreslår at kapasiteten til utdanning, omskolering og etter- og videreutdanningstilbudet styrkes der man ser at det mangler arbeidskraft over tid. I tillegg mener vi NAV bør se om de kan utvikle nye digitale verktøy som kan bidra til en mer fleksibel arbeidsstyrke, for eksempel ved at arbeidssøkere får tips om ledige stillinger som andre med samme bakgrunn har fått jobb i, selv om dette er et nytt yrke for arbeidssøkeren.

10.5 Oppfølging og aktivitetskrav

10.5.1 Tettere oppfølging

Gjennom dette kapitlet er det lagt vekt på at arbeidssøkere og personer med kompetanseutfordringer bør få tettere oppfølging enn i dag. I kapittel 11 argumenterer vi for at det gis tidligere og tettere oppfølging av personer med helseproblemer. I dette avsnittet ser vi nærmere på noen forsøk med tettere oppfølging fra Sverige og Danmark. Det er også en gjennomgang av hvilke aktivitetskrav som i dag ligger i ulike ordninger hos NAV.

Tidlig og tett oppfølging av de som står utenfor arbeidslivet, kan bidra til at flere kommer raskere i jobb eller i større grad beholder en tilknytning til arbeidslivet, og kan derfor være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Forslund (2019) viser til forsøk i Sverige hvor veiledere hos Arbetsförmedlingen fikk ansvar for vesentlig færre brukere, og dermed kunne gi tettere oppfølging til hver enkelt. Dette viste seg å ha positive resultater for langtidsledige og innvandrere, også i en kost-nytte-analyse basert på rimelige forutsetninger. Danmark hadde programmet *Hurtigt i gang* for arbeidsledige i årene 2005–2006 og 2008–2009. I dette programmet fikk halvparten av deltakerne vanlig oppfølging, mens halvparten fikk tidligere og mer intensiv oppfølging. Tidlig og mer intensiv oppfølging forkortet ledighetsperioden med i gjennomsnitt tre uker. Den økte sysselsettingen dekket kostnadene av programmet (Andersen 2019). Forsøk med individuell jobbstøtte (IPS) viser også positive resultater, se avsnitt 10.2.4. Dette er en metodikk hvor tett oppfølging er et av de sentrale elementene.

I dag har veilederne i NAV som jobber med arbeidssøkere, personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne, eller som mottar sykepenger, i gjennomsnitt ansvar for om lag 90 brukere ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er stor variasjon mellom kontor og veiledere. Nye IKT-løsninger kan bidra til å frigjøre ressurser i NAV til oppfølging av brukere, men fortsatt vil veiledere til dels ha svært mange brukere å følge opp.

De fleste arbeidsledige og sykmeldte vil være raskt tilbake i jobb uten noen form for oppfølging fra NAV. Det er derfor viktig at man retter tidlig innsats mot gruppene som har nytte av den, og

unngår å bruke mye ressurser på grupper som uansett vil komme raskt tilbake i arbeid. Gode profileringsverktøy kan gi bedre muligheter til å identifisere de brukerne som kan ha størst nytte av rask oppfølging, og raskere komme i gang med tiltak, se avsnitt 10.2.5 og 11.3.

Ekspertgruppen er opptatt av et aktivitetsbasert trygdesystem, hvor personer i mindre grad blir gående passive mens de mottar ytelser fra NAV. Derfor foreslår vi blant annet økte ressurser til arbeidsrettede tiltak, mer kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling for personer som mottar arbeidsavklaringspenger og en arbeidsorientert uføretrygd (kapittel 8). For å lykkes med et mer aktivitetsbasert system, er det også behov for at NAV får ressurser til å drive tettere oppfølging. I tillegg mener ekspertgruppen at det bør settes i gang forsøk med å gi midler til tettere oppfølging av enkelte grupper, som for eksempel innvandrere eller ungdom. Det er viktig at disse forsøkene gjennomføres slik at de kan evalueres, slik det ble gjort med *Hurtigt i gang* i Danmark.

10.5.2 Omfang av aktivitetskrav

En del av oppfølgingen for arbeidssøkere og mottakere av helserelaterte ytelser knytter seg til ulike aktivitetskrav. Å stille krav til aktivitet i inntektssikringsordningene kan bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til jobb og gi legitimitet til velferdsordningene. På denne måten har aktivitetskravene en selvstendig funksjon i velferdsordningene, i tillegg til at innholdet i aktivitetene kan bidra til å bedre brukerens forutsetninger for å delta i arbeidslivet.

Samtlige ordninger, unntatt uføretrygd, stiller krav til mottaker om aktivitet i stønadsperioden. Kravene dreier seg blant annet om medvirkning i ulike aktiviteter, som for eksempel å delta i utarbeiding av planer, delta på møter, følge behandlingsopplegg, søke jobb, delta i arbeidsrettede tiltak eller prøve seg i annen arbeidsrelatert aktivitet.

Det er variasjon i omfang og type krav mellom de ulike ordningene. I dagpengeordningen er det for eksempel et relativt omfattende aktivitetskrav gjennom kravet om å være reell arbeidssøker. Dette innebærer blant annet krav om aktiv jobbsøking, full yrkesmessig og geografisk mobilitet, samt at NAV kan pålegge mottakeren å gjennomføre nærmere angitte aktiviteter som underbygger det å være reell arbeidssøker. Introduksjonsstønaden og kvalifiseringsstønaden forutsetter deltakelse i de korresponderende programmene på full tid. For mottakere av sosialhjelp under 30 år stilles det krav til aktivitet, mens det for mottakere over 30 år *kan* stilles krav om aktivitet. Det er også formulert aktivitetskrav for mottakere av sykepenger og arbeidsavklaringspenger, men med større rom for å tilpasse aktivitetskravet etter mottakerens helse og funksjonsnivå.

10.5.3 Betydningen av aktivitetskrav

Krav om aktivitet i inntektssikringsordningene kan bidra til at flere kommer i jobb, og at færre er avhengige av ytelser fra NAV. Samtidig har de ulike inntektssikringsordningene ulik karakter og ulike målgrupper, noe det må tas hensyn til når aktivitetskravene utformes. I enkelte tilfeller kan økte aktivitetskrav i en ordning føre til økt press mot andre ordninger. Det er derfor viktig å se de ulike ordningene i sammenheng.

Krav om aktivitet kan ha effekt på overgang til arbeid på ulike måter. I tillegg til at aktiviteten i seg selv kan gjøre personen bedre i stand til å komme i arbeid, kan aktiviteten også gi en såkalt motivasjonseffekt, eller trusseleffekt, før selve aktiviteten har startet. En metaanalyse viser at slike effekter er signifikante, og gjør at arbeidssøkere kommer tidligere i jobb (Filges og Hansen 2017). Også norske studier underbygger at dagpengeregimer med aktivitetskrav og moderate sanksjoner kan bidra til økt overgang til arbeid (Røed og Westlie 2012; Gaure m.fl. 2012). Eksperiment med krav om én-til-én-møter mellom saksbehandler og arbeidsledige tidlig i ledighetsforløpet i Danmark førte til at sysselsettingsandelene økte med fem prosent over de neste fire og et halvt årene. Dette sparte offentlige budsjetter for nesten 4 500 euro per arbeidsledig (Maibom m.fl. 2017). Gruppemøter viste også positiv effekt, men denne var ikke signifikant. Tidligere start av tiltak for arbeidssøkere hadde mindre effekt enn én-til-én-møter og gruppemøter, blant annet på grunn av innlåsningseffekter.

Strengere aktivitetskrav for unge sosialhjelpsmottakere har vist seg å bidra til at flere fortsetter og fullfører videregående opplæring, og at færre mottar ytelser fra NAV (Hernæs m.fl. 2017; Bratsberg m.fl. 2017). Disse studiene har utnyttet tidligere kommunal variasjon i bruk av aktivitetskrav, og ikke sett på innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år fra januar 2017.

Hernæs (2018) finner også overveiende fordelaktige effekter av økt bruk av vilkår om arbeid eller annen aktivitet for unge sosialhjelpsmottakere. Andelen som mottok sosialhjelp ble redusert, og sysselsettingsandelen og lønnsinntektene

Boks 10.4 To mulige forsøk med tettere oppfølging

Forsøk 1: Kombinert kognitiv atferdsterapi og arbeidsrettet støtte til personer med lettere til moderate psykiske lidelser

Ved utgangen av 2018 hadde 31 prosent av de 124 000 mottakerne av arbeidsavklaringspenger diagnoser definert som angst, depressive eller lettere psykiske lidelser. Blant de som var under 30 år, var tilsvarende andel på 46 prosent. Mange av disse opplever å falle mellom to stoler, da helsevesenet ofte mangler gode behandlingstilbud, samtidig som NAV vurderer at helsetilstanden er for dårlig til å iverksette arbeidsrettede tiltak.

For denne målgruppen har NAV en oppfølgingsmetodikk som har vist seg effektiv i mindre skala i form av tiltaket *Senter for jobbmestring*. En randomisert, kontrollert studie av tiltaket, som var et samarbeid mellom NAV og Helsedirektoratet, viser at sysselsettingen er på 30 prosent i tiltaksgruppen mot 10 prosent i kontrollgruppen 18 måneder etter tiltaksstart, se Reme m.fl. (2015). Forsøket bygde i sin tid på en omfattende internasjonal effektforskningslitteratur, oppsummert blant annet av Folkehelseinstituttet (Nøkleby m.fl. 2017).

Senter for jobbmestring tilbyr en kombinasjon av kognitiv atferdsterapi og støtte fra en jobbspesialist som bidrar til å finne passende arbeid med *supported employment*-metodikk. I tiltaket finansierer NAV både behandling og jobbstøtte. Resultatene fra forsøket virker lovende og bør prøves ut i større skala. Samtidig er ikke dette en modell som uten videre lar seg skalere. Det er ikke hensiktsmessig at NAV skal ha ansvar for å finansiere psykiske helsetjenester i kommunene. Det er også behov for å vurdere og prøve ut hvor omfattende tilbudet fra NAV og kommunen bør være, slik at kravene til ressursbruk ikke blir større enn det som er nødvendig.

Et mulig neste steg er å gjennomføre et forsøk i større skala hvor NAV finansierer den arbeidsrettede jobbstøtten i samarbeid med kommunens behandlingsteam, eventuelt behandlingsteam i spesialisthelsetjenesten som følger opp samme målgruppe. En viktig del av forsøket vil være å utvikle en modell for nasjonal utbygging med samarbeid på tvers av sektorer. I forsøksperioden vil dette kreve at kommunen, eller eventuelt spesialisthelsetjenesten, blir kompensert for kostnader ved behandlingstilbudet gjennom en tilskuddsordning fra helsemyndighetene.

Dette forsøket kan gjennomføres i to steg:

1. Pilot som utvikler en samarbeidsmodell mellom jobbspesialister og helsetjenesten. Prosjektet kan ta utgangspunkt i kommuner som ønsker å utvikle tettere samarbeid mellom jobbspesialister i NAV og helseteam.
2. Samarbeidet utvikles lokalt gjennom støtte fra forskere. Prosjektet skal identifisere og anbefale metodikk for samarbeid til videre utprøving. Effektevaluering av forsøk over to år som inkluderer en prosessevaluering og kost-nytte-beregninger.

Forsøket må være av tilstrekkelig størrelse for at det skal være høy sannsynlighet for å kunne påvise mulige politikkrelevante effektstørrelser. Hvis det for eksempel er en effekt på tre prosentpoeng, og vi ønsker å kunne påvise denne med høy sannsynlighet, må tiltaksgruppen være på minimum 1 300 personer over to år.

Hvis vi antar at en jobbspesialist til denne målgruppen i snitt vil følge opp 17 personer, et antall realistisk fra tidligere erfaring, vil forsøket trenge 38 jobbspesialister over to år i tillegg til omtrent 15 årsverk i pilotfasen, dette til en kostnad på 64 millioner. Basert på funnene i evalueringen av *Senter for jobbmestring,* anslås det at psykologisk og annet helsetilbud for 1 300 personer har en kostnad på om lag 14 millioner kroner. I tillegg vil det komme kostnader til administrasjon og evaluering av forsøket på omtrent 10 millioner kroner.

Totalt vil anslagsvis 88 millioner kroner dekke utviklingen av en slik modell for tettere oppfølging.

Forsøk 2: Arbeidsrettet støtte til flyktninger

Flyktninger har i gjennomsnitt vesentlig lavere sysselsetting enn resten av befolkningen. Brochmann 2-utvalget (NOU 2017: 2) skriver at kunnskapsgrunnlaget om hvilke tiltak som virker og for hvem er svakt. Utvalget peker på behov for systematiske utprøvinger med tilhørende evalueringer for å identifisere modeller som er mer effektive enn dagens løsninger.

10.4 forts.

For noen kan en rask utplassering på en ordinær arbeidsplass med tett oppfølging og støtte fra NAV være et effektivt tiltak. Grunnet utfordringen med å «oversette» kompetansen til det norske arbeidsmarkedet og manglende nettverk, er det grunn til å tro at arbeidssøkende flyktninger kan ha godt utbytte av støtte fra en jobbspesialist. Bergen kommune har satt i gang tiltaket *Raskt i jobb,* hvor flyktninger i introduksjonsprogrammet får støtte fra en jobbspesialist til å finne arbeid. NORCE evaluerer tiltaket. Forsøket er imidlertid for lite til å kunne påvise sannsynlige effekter.

Et forsøk med arbeidsrettet støtte til arbeidssøkende flyktninger må være på minimum 1 070 personer for å kunne finne politikkrelevante effektstørrelser med høy sannsynlighet. Antar vi at en jobbspesialist vil følge opp 17 personer, vil et forsøk som går over tre år, trenge 21 jobbspesialister årlig. I tillegg vil det være nødvendig med 5 årsverk til en pilotfase. Kostnader til administrasjon og evaluering av forsøket vil komme på omtrent 8 millioner kroner. Totalt vil forsøket komme på anslagsvis 56 millioner kroner.

økte i gjennomsnitt noe. Virkningene på lønn var størst i den nedre delen av lønnsfordelingen, mens det ikke var tegn til effekter i den øvre delen.

Aktivitetskravene og vilkårene for overgangsstønaden er blitt strammet inn flere ganger de senere årene. Endringene har hatt ulike effekter. I 1998 ble det innført krav om at mottakere med barn på tre år eller eldre måtte være minst 50 prosent i yrkesrettet aktivitet. Dette kunne være arbeid, utdanning, eller å stå tilmeldt som arbeidssøker. Varigheten på stønaden ble begrenset til maksimalt tre år, og stønadsbeløpet ble økt. Studier har vist at reformen i 1998 i gjennomsnitt førte til økt arbeidsdeltakelse og økt lønnsinntekt, men også til redusert inntekt og økt lavinntekt blant enkelte grupper (Mogstad og Pronzato 2012). Samtidig økte overgangen til helserelaterte ytelser og økonomisk sosialhjelp med om lag en tredel av nedgangen i bruken av overgangsstønaden (Reiso 2014). Løken m.fl. (2018) har sett på virkninger for barna, og fant et moderat fall i karakterene ved 16-årsalderen for barn av mødre som ble omfattet av reformen.

Inngangsvilkårene, varigheten og aktivitetskravene i overgangsstønaden ble ytterligere skjerpet i 2012. Aktivitetskravet innebærer at mottakeren må være minst 50 prosent i yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år og har barnehageplass. Analyser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at innstrammingen i 2012 førte til økt yrkesaktivitet blant mottakerne av overgangsstønad og enslige forsørgere generelt (Bjørnstad 2015; Dokken 2017), men samtidig en økning i bruk av andre inntektssikringsordninger, særlig sosialhjelp (Dokken 2018). Erfaringene fra overgangsstønaden viser at aktivitetskrav kan påvirke ulike grupper ulikt. Trolig vil de sterkeste gå over i arbeid, mens de svakere vil gå over på andre ytelser.

Disse studiene viser at tettere oppfølging og mer konsekvent praktisering av lovkravene kan føre til at flere raskere vender tilbake til arbeid.

Ekspertgruppens vurderinger

Ekspertgruppen mener at det med utgangspunkt i gjeldende regler i større grad bør stilles konkrete krav om aktivitet knyttet til de ulike ytelsene. Et mer aktivitetsbasert trygdesystem med tettere oppfølging av grupper som trenger det, med raskere og mer bruk av tiltak, at arbeidsavklaringspenger skal kunne graderes på tilsvarende måte som uføretrygd, og forslag om en arbeidsorientert uføretrygd, se kapittel 8, vil i realiteten bidra til økte krav til aktivitet for mottakere av helserelaterte ytelser. På bakgrunn av positive resultater av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, bør aktivitetsplikten som Stortinget har vedtatt, iverksettes også for personer over 30 år som har sosialhjelp som hovedinntekt. Aktivitetsplikt for personer over 30 år vil bidra til økt behov for relevante tiltaksplasser for denne gruppen. Dette er også i tråd med Granavoldenplattformen, hvor Regjeringen slår fast at den vil utvide aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere til også å gjelde dem over 30 år. Det bør være mulig å gi unntak fra aktivitetsplikten, for eksempel dersom det er nødvendig av helsemessige grunner. I 2016 ble det beregnet at en aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere ville gjelde i underkant av 35 000 personer.

Alle ordningene med aktivitetskrav har bestemmelser om reaksjoner eller sanksjoner dersom kravet ikke overholdes. De aller fleste ordningene har regler om stans av stønaden. I sosialhjelpen åpnes det for at stønaden kan reduseres og ikke stanses helt. Stans av ytelse innebærer avstenging av utbetaling så lenge vilkårene for å motta ytelsen ikke er tilstede. I ordningene med dagpenger og overgangsstønad innebærer sanksjonene avstenging for en periode som går utover den perioden hvor vilkårene ikke er oppfylt. For arbeidsavklaringspenger er det nylig innført en mild reaksjon ved at arbeidsavklaringspengene reduseres tilsvarende én dags ytelse ved mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten.

Ekspertgruppen mener det bør finnes muligheter for milde reaksjoner. Det bør være forholdsmessighet mellom brudd på aktivitetsplikt og sanksjoner. I mindre alvorlige tilfeller kan stopp i ytelsen være en for streng reaksjon, og det vil være mer hensiktsmessig om ytelsen faller ned på et lavere nivå så lenge bruddet på aktivitetsplikten fortsetter. Strenge reaksjons- og sanksjonsmuligheter kan også føre til at forvaltningen lar være å håndheve aktivitetskravene.

Det er behov for å kunne tilby tiltak og gode aktiviteter for at aktivitetskravene skal kunne ha et reelt innhold. Dette krever ressurser, både i form av økte overføringer til kommunene, flere ansatte ved NAV-kontorene som kan følge opp brukerne, og i form av arbeidsmarkedstiltak. Innføring av aktivitetskrav for sosialhjelpsmottakere over 30 år og økt fokus på konkrete krav om aktivitet knyttet til de ulike ytelsene, er i tråd med forslagene om økt bevilgning til arbeidsmarkedstiltak, og mer ressurser til oppfølging.

10.6 Oppsummering av forslag

Kompetanse ser ut til å bli viktigere for å klare seg godt i arbeidsmarkedet. Mange har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet på grunn av svake kvalifikasjoner og manglede utdanning. Det er derfor viktig å legge til rette for at flest mulig kan tilegne seg den kompetansen som trengs for å sikre en god og varig tilknytning til et arbeidsmarked som stiller høye krav til produktivitet. For å lykkes med dette trengs det innsats på flere ulike områder. Flere må fullføre videregående opplæring, særlig innenfor yrkesfaglige studieretninger, det må finnes gode alternativer for de som ikke fullfører ordinær videregående opplæring, og innsatsen i NAV må styrkes. Det trengs også mer kunnskap om effekter, og det må legges til rette for å sikre en fleksibel arbeidsstyrke.

Oppsummering av ekspertgruppens forslag i dette kapitlet:

Forslag for å bidra til at flere får kompetanse på minst videregående nivå

Ekspertgruppen ser at sysselsettingen er lavere, og ledigheten og utenforskapet er høyere, for personer som ikke har fullført videregående opplæring. Det synes viktig å styrke innsatsen, både innenfor det ordinære utdanningssystemet og ved bruk av tilpassede ordninger for enkelte grupper. Vi foreslår å:

- Øke antallet læreplasser. Det er viktig å bruke flere virkemidler for å framskaffe tilstrekkelig antall læreplasser.
- Vurdere å øke bevilgningen til tilskuddsordningen for lærlinger med særskilte behov, eventuelt også vurdere andre støtteordninger som kan sikre at elever med særskilte behov får læreplass.
- Styrke innsatsen for de elevene som har vansker med å få grunnleggende ferdigheter i grunnskolen, slik at flere starter i videregående opplæring med et grunnlag som gir dem god mulighet til å kunne fullføre. Forsøk med et utforskende skoleår etter grunnskolen bør vurderes, men ikke komme i stedet for tidlig innsats.
- Øke bruken av praksisbrev eller lærekandidatordningen som alternativ til fagbrev for elever med svakt grunnlag fra grunnskolen.
- Satse på større differensiering mellom de som raskt bør starte jobbsøk, og de som trenger mer omfattende kvalifisering i introduksjonsprogrammet. For personer som trenger lengre tid enn to–tre år for å få et utdanningsnivå som gir mulighet for jobb i Norge, bør varigheten av introduksjonsprogrammet utvides.

Arbeidsrettede tiltak

Ekspertgruppen er opptatt av et aktivitetsbasert trygdesystem, hvor personer i mindre grad er passive mens de mottar ytelser fra NAV. Dette fordrer tettere oppfølging og økte ressurser til NAV. Det er viktig at aktiviteten sikres et godt innhold, blant annet ved god kvalitet i arbeidsmarkedstiltakene og økt bruk av de tiltakene som viser god effekt. Dette forutsetter tilstrekkelige ressurser til arbeidsmarkedstiltak, og en målrettet tiltaksbruk for flere. Vi foreslår å:

- Innføre rett til tiltakspenger med en lav sats ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for unge under 18 år.
- Øke bruken av kvalifiseringsprogrammet, se også kapittel 6.
- Øke bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak rettet mot utsatte grupper, for å gi rom for økt tiltaksbruk av god kvalitet og sikre oppfølging av aktivitetskrav i ytelsene.
- Øke bevilgningene til oppfølgingstiltak i NAVs egen regi, i tråd med økte bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak, og fortsette evaluering av effektene.
- Utvikle gode profilerings- og targetingverktøy i NAV, som kan bidra til mer effektiv oppfølging og bedre bruk av tiltak tilpasset individuelle behov.

Behov for mer kunnskap

Gjennom sitt arbeid har ekspertgruppen konstatert at det er behov for mer kunnskap om effekten av NAVs virkemidler, om hva som skjer i oppfølgingen på arbeidsplassen mv. Vi foreslår konkret å:

- Øke satsingen på forskning om arbeidsmarkedstiltak. Det er stort behov for kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak.
- Sikre mer målrettet og treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak gjennom utvikling av bedre kunnskap i NAV om effekter av ulike tiltak for ulike brukergrupper.
- Evaluere satsingen på basiskompetanse for arbeidstakere gjennom Kompetanseplussprogrammet.

Sikre en fleksibel arbeidsstyrke

En fleksibel arbeidsstyrke er et viktig bidrag til høy sysselsetting. Det bidrar til god utnyttelse av arbeidskraften og kan bli særlig viktig i en tid med høy omstilling. Vi foreslår å:

- Styrke kapasiteten i utdanning, omskolering og etter- og videreutdanningstilbudet i de yrker og regioner der det oppstår langvarige mangler.
- Vurdere å utarbeide digitale verktøy som kan fremme yrkesmessig mobilitet ved å gi arbeidssøkere tips om jobber i flere yrker enn det de kom fra, og arbeidsgivere tips om aktuell arbeidskraft også fra andre yrker enn det de primært søker etter.

Tettere oppfølging og aktivitetskrav

- NAV gis ressurser til å drive tettere oppfølging.
- Forsøk med særlig tett oppfølging av noen brukere, og evaluering av disse forsøkene.
- Det bør i større grad stilles konkrete krav om aktivitet i ulike ytelser, innenfor dagens regelverk. Det bør være mulighet for milde reaksjoner, og en forholdsmessighet mellom brudd og sanksjoner.
- Iverksettelse av Stortingets vedtak om aktivitetsplikt også for sosialhjelpsmottakere over 30 år.

Kapittel 11
Helse, oppfølging og arbeid

I dette kapitlet drøftes betydningen av helse, oppfølging og tilgang til hjelpemidler for muligheten til å være i arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Samhandlingen mellom helsetjenesten og NAV omtales også.

Mange av de som faller ut av arbeidslivet i Norge, gjør det gjennom helserelaterte ytelser. Samtidig vil det i mange tilfeller være bra for personer med helseproblemer å være i arbeid. Det er viktig med strukturert oppfølging av de som mottar en helserelatert ytelse, på arbeidsplassen, hos NAV eller i helsetjenesten, samtidig som det gis rom for individuell tilpasning.

Ekspertgruppen ønsker å få et mer aktivitetsbasert trygdesystem, hvor personer i mindre grad blir gående passive mens de mottar ytelser fra NAV. Derfor foreslår vi blant annet tiltak som kan bidra både til å forebygge fravær og til at flere kommer raskere tilbake i arbeid. Vi foreslår også tiltak for å bedre oppfølgingen. Et bedre samvirke mellom NAV og helsetjenesten er nødvendig for å få flere til å kombinere arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling. Dette støtter opp under forslagene i kapittel 7 og 8 om mer bruk av graderte ytelser og en arbeidsorientert uføretrygd. For å lykkes med dette må det gis mer ressurser til NAV, slik at de kan drive tettere oppfølging av sine brukergrupper enn de gjør i dag.

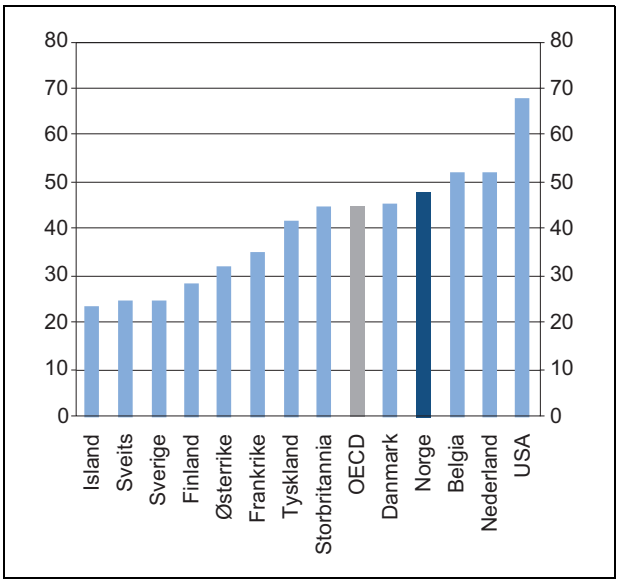
Dette kapitlet handler om oppfølgingen av personer som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet, eller som har falt ut eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet på grunn av helseproblemer. Hva kan gjøres for å forebygge tap av arbeidsevne eller for å bedre arbeidsevnen slik at flere av disse kan jobbe?

I ekspertgruppens mandat er gruppen bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller som ikke kan jobbe full tid. Avsnitt 11.1 omtaler sysselsetting blant funksjonshemmede, og presenterer et typisk helserelatert fraværsforløp og det oppfølgingsregimet som følger med dette. I avsnitt 11.2 vurderes arbeidsgivers og NAVs oppfølging under sykefravær, og det foreslås tiltak som kan bidra til å forebygge fravær og til at flere kan komme raskere tilbake i arbeid. I avsnitt 11.3 vurderes oppfølgingen av personer som blir registrert med nedsatt arbeidsevne, og det foreslås tiltak for å bedre oppfølgingen slik at flere kan være i arbeid selv om de har et helseproblem. Samvirket mellom NAV og helsetjenesten omtales i avsnitt 11.4. Avsnitt 11.5 oppsummerer våre forslag i dette kapitlet.

11.1 Sysselsetting blant personer med funksjonshemminger og oppfølging under helserelatert fravær

Arbeid og helse henger sammen. God helse i befolkningen bidrar til høy sysselsetting. Det å være i jobb kan også være bra for den enkeltes helsetilstand, se for eksempel Waddell og Burton (2006) og Reme m.fl. (2016). Generelt sett er helsetilstanden til befolkningen i Norge god sammenlignet med de fleste andre OECD-land (OECD 2017b). Helserelaterte problemer er likevel en viktig årsak til midlertidig eller varig fravær fra arbeidslivet i Norge. Så mange som 85 prosent av de som er i arbeidsfør alder, men ikke er i jobb, oppgir i YS Arbeidslivsbarometer for 2018 dårlig helse som begrunnelse. OECD (2018b) påpeker at høy utstrømming fra arbeidsmarkedet til helserelaterte ytelser er en utfordring for Norge. Blant personer som svarer i arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) at de er funksjonshemmede, har sysselsettingen over tid vært betydelig lavere enn i resten av befolkningen.

I andre kvartal 2018 var sysselsettingsandelen for funksjonshemmede på 44 prosent ifølge AKU. Det har bare vært mindre endringer i sysselsettingen for denne gruppen siden 2002. Sysselsettingsgapet mellom menn i alderen 25–54 år og funksjonshemmede er større i Norge enn gjennomsnittet for OECD, med 48 prosent lavere sysselsetting for funksjonshemmede (figur 11.1). I Sverige er sysselsettingen for funksjonshemmede 25 prosent



Figur 11.1 Sysselsettingsgap mellom menn 25–54 år og funksjonshemmede i ulike land. Prosent. 2016

Sysselsettingsgapet er definert som forskjellen mellom sysselsettingsprosenten for menn i kjernearbeidsalder (25–54 år) og for funksjonshemmede i alderen 15–66 år (begge kjønn), som prosent av sysselsettingen for menn i kjernearbeidsalder. I Norge er sysselsettingen blant menn i alderen 25–54 år på om lag 84 prosent, mens sysselsettingen blant funksjonshemmede er om lag 44 prosent. Det gir et sysselsettingsgap i figuren på (84 - 44)/84 = 48 prosent.
Kilde: OECD

lavere enn for menn i alderen 25–54 år. Det er blant de minste sysselsettingsgapene i OECD. Sverige er også blant landene med høyest sysselsettingsandel blant menn i alderen 25–54 år, med 87 prosent i tredje kvartal 2018. I Norge var sysselsettingen blant menn i alderen 25–54 år på 84 prosent på samme tidspunkt. For unge, mødre med små barn, innvandrere og eldre er Norge blant landene i OECD med minst sysselsettingsgap målt mot menn i alderen 25–54 år (OECD 2018c).

Det er naturlig å vente at sysselsettingen er lavere for personer med en funksjonshemming enn menn i kjernealdersgruppen, noe figur 11.1 viser at den er i alle land. Den store forskjellen i sysselsettingen for de to gruppene i Norge tyder likevel på et betydelig potensial for å få flere i arbeid. Det er også mange av de funksjonshemmede som ikke er sysselsatte, som svarer i AKU at de ønsker å jobbe. Blant de som ikke var i arbeid, var det i andre kvartal 2018 24 prosent, eller 85 000 personer, som svarte at de ønsket å jobbe. Mange av disse var likevel ikke med i statistikken over arbeidsledige, siden de ikke oppfyller kravene om å ha søkt jobb siste fire uker eller å kunne begynne å jobbe i løpet av to uker om de får tilbud om arbeid.

Yrkesaktiviteten øker med stigende utdanningsnivå også for funksjonshemmede. En analyse fra Statistisk sentralbyrå viser at 46 prosent av funksjonshemmede med videregående utdanning er i jobb, mens dette gjelder 54 prosent av de med høyere utdanning inntil fire år og 82 prosent av de med høyere utdanning over fire år (Bø 2018). Blant de funksjonshemmede som ikke er sysselsatt, hadde 84 prosent videregående utdanning eller lavere.

En del av de som svarer at de er funksjonshemmede i AKU, endrer svar fra år til år (Faggruppen for IA-avtalen 2015). Det er i hovedsak personer med ulike typer muskel- og skjelettlidelser som endrer svar fra et år til et annet. Dette er helseplager som kan variere mye over tid. Om man bruker en strengere definisjon av funksjonshemmet, og kun ser på dem som svarer at de er dette begge årene de er med i AKU, faller andelen av befolkningen som er funksjonshemmet, fra rundt 16–18 prosent til 11–13 prosent. Med en slik strengere definisjon reduseres også sysselsettingsandelen med rundt 9–12 prosentpoeng.

En forutsetning for at personer med fysiske funksjonsnedsettelser skal kunne være i arbeid, er at de får de hjelpemidlene og den tilretteleggingen de har behov for. Særlig når det gjelder unge mennesker med nedsatt funksjonsevne, vil det være gunstig både for samfunnet og den enkelte dersom man lykkes med inkludering i utdanning og arbeid.

Hjelpemiddelområdet har nylig vært vurdert av et eget ekspertutvalg (Arbeids- og sosialdepartementet 2017). I rapporten fra Hjelpemiddelutvalget pekes det på at det er lite kunnskap om treffsikre virkemidler når det gjelder bruk av hjelpemidler for denne gruppen, og hvorvidt manglende tilrettelegging og hjelpemidler utgjør en barriere for å komme i arbeid. Lesner (2019) viser til at bruken av avansert hjelpemiddelteknologi for å bedre den kognitive funksjonsevnen har økt over tid, men at det er begrenset dokumentasjon av effekten av denne økningen på yrkesdeltakelsen til personer med fysiske funksjonsnedsettelser.

Bedre tilrettelegging er viktig for å få flere med helseproblemer i arbeid, og økt satsing på hjelpemidler kan spille en rolle her. Ny teknologi kan gi nye muligheter på dette området. Samtidig må man vurdere gevinsten av dette opp mot kostnadene.

I kapittel 8 foreslås en arbeidsorientert uføretrygd, som skal få flere med helseproblemer i jobb. Det vil også kunne gi økt behov for hjelpe-

midler. Som Hjelpemiddelutvalget har påpekt, er det behov for mer forskning på hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Tre av fire funksjonshemmede som ikke var i jobb i andre kvartal 2018, mottok uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger ifølge AKU. De tiltakene ekspertgruppen foreslår for å få flere som mottar slike ytelser i jobb, vil dermed også kunne øke sysselsettingen blant funksjonshemmede.

Oppfølging av personer med helseproblemer

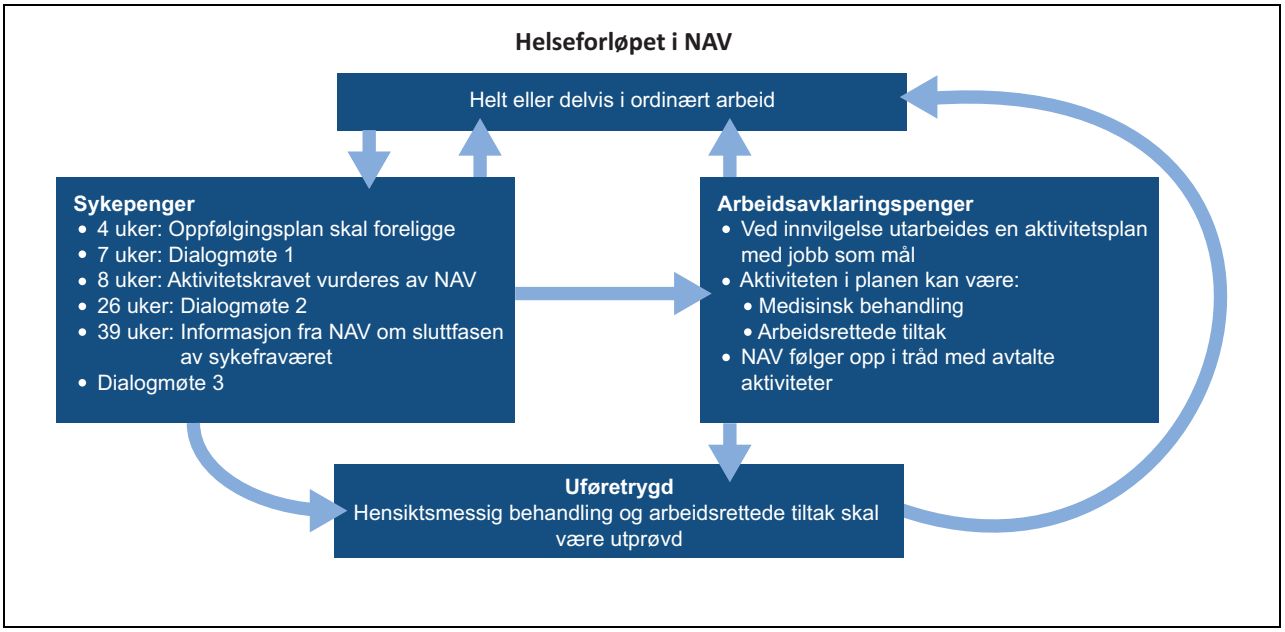
Barth m.fl. (2016) finner at både helse og ferdigheter har betydning for arbeidsmarkedsdeltakelse. Resultatene kan tyde på at helse er viktigere enn ferdigheter, men det er vanskelig å skille årsakene fra hverandre. Ferdigheter ser ut til å bety mer for de med dårlig enn for de med god helse. Dette tyder på at både helse- og kompetansefremmende tiltak kan være effektive for å få personer i arbeid. Helseproblemer er en viktig årsak til deltidsarbeid, særlig for kvinner (Nygaard m.fl. 2016). Det er likevel også mange som er i full jobb selv om de har betydelige helseproblemer.

Normalt er fravær på grunn av helsemessige problemer av begrenset varighet. Likevel gikk 11 prosent av alle som hadde ett eller flere sykepengetilfeller ut den maksimale sykmeldingsperioden i 2016. De fleste som ikke er tilbake i arbeid etter utløpet av sykepengeperioden, innvilges arbeidsavklaringspenger. For de som mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger er behandling, rehabilitering og tiltak for å komme tilbake i arbeid det sentrale. Noen vil likevel ikke være i stand til å komme tilbake i arbeid, og blir innvilget uføretrygd.

Før NAV-reformen i 2006 foregikk behandlingen av helserelaterte ytelser i trygdeetaten, og var i stor grad rettet mot spørsmålet om de medisinske vilkårene for å motta ytelsen var oppfylt. Arbeidsmarkedsetaten hadde ansvaret for yrkesrettet attføring og tiltak for å komme i arbeid. Samspillet mellom to ulike etater var komplisert, og det viste seg at det ofte var vanskelig å få til løp med samtidig behandling og arbeidsrettet aktivitet. Det kunne derfor ta lang tid før tiltak ble startet opp, og den totale stønadsperioden kunne bli lang.

Et mål med NAV-reformen har vært å implementere en helhetlig forvaltning med tydelig arbeidsretting av oppfølgingen av personer i yrkesaktiv alder, med sikte på aktivitet og eventuell oppstart av tiltak så tidlig som mulig. Å få til løp med samtidig behandling og arbeidsrettet aktivitet ser imidlertid fortsatt ut til å være krevende. Stor variasjon i blant annet sykdomsbilde, helsesituasjon, livssituasjon, kompetanse og arbeidsmarkedsmuligheter medfører at det kan være stor variasjon i innholdet i oppfølgingen fra NAV og fra helsevesenet, og i det videre forløpet gjennom stønadssystemet eller ut i arbeid. Noen sentrale trekk ved oppfølgingen på de ulike ytelsene, for eksempel obligatoriske oppfølgingspunkter, er vist i figur 11.2 og nærmere forklart i boks 11.1.

I de neste avsnittene diskuteres utfordringer knyttet til oppfølging og ansvarsfordeling på ulike



Figur 11.2 Noen oppfølgingspunkter i et helserelatert fravær

Boks 11.1 Noen sentrale oppfølgingsaktiviteter

Oppfølgingsplan: Sykmeldte og arbeidsgiver legger en plan for mulige aktiviteter i sykefraværsperioden. Arbeidsmiljøloven beskriver hva en oppfølgingsplan skal inneholde. Den skal være utarbeidet senest innen fire ukers fravær og formidles til den som sykmelder. Planen revideres etter behov.

Dialogmøte 1: Samtale mellom den sykmeldte arbeidstakeren, arbeidsgiveren og eventuelt den som sykmelder. I tillegg kan bedriftshelsetjenesten og den tillitsvalgte eller verneombudet delta. Målet er å snakke sammen om hva som skal til for at den sykmeldte skal komme tilbake i arbeid. Møtet skal avholdes innen sju uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Delvis sykmeldte innkalles til dialogmøte hvis arbeidstaker, arbeidsgiver eller sykmelder mener det er hensiktsmessig.

Aktivitetskrav: For rett til sykepenger etter åtte ukers sykmelding er det krav om at arbeidstakeren prøver seg i arbeidsrelatert aktivitet. NAV kan gi unntak hvis sykmelder dokumenterer tungtveiende medisinske grunner som hindrer slik aktivitet, eller hvis arbeidsgiver dokumenterer at det ikke er mulig å tilrettelegge på arbeidsplassen.

Dialogmøte 2: Senest innen 26 uker skal NAV-kontoret innkalle den sykmeldte arbeidstakeren og arbeidsgiveren til dialogmøte 2. Begge parter har møteplikt. Den som sykmelder skal delta hvis NAV mener det er hensiktsmessig. Arbeidsrettede tiltak skal vurderes. I noen situasjoner kan det gjøres unntak, for eksempel ved innleggelse i helseinstitusjon eller hvis det er klare utsikter til friskmelding.

Dialogmøte 3: Partene kan be NAV om å innkalle til et dialogmøte 3 hvis det er behov for et møtepunkt i slutten av sykepengeperioden. Tema for møtet vil være hvilke alternativer som er aktuelle for den sykmeldte. Dette omfatter ytterligere muligheter for løsninger på arbeidsplassen, samt hvilke behov det er for arbeidsrettede tiltak i regi av NAV.

Arbeidsevnevurdering: En bruker har rett til en arbeidsevnevurdering hvis bruker selv eller NAV mener at arbeidsevnen kan være redusert. Ved søknad om arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram eller uføretrygd vil NAV som hovedregel foreta en arbeidsevnevurdering. Enkelte NAV-tiltak krever også en vurdering av arbeidsevnen. I arbeidsevnevurderingen gjøres det rede for personens kompetanse, utdanning, yrkeserfaring, sosiale forhold og helsetilstand, samt styrker og svakheter i møte med kravene i arbeidsmarkedet.

Aktivitetsplan: Mottakere av arbeidsavklaringspenger som trenger kvalifisering, arbeidstrening eller andre tiltak før de kan starte jobbsøking, skal ha en aktivitetsplan. Den utarbeides av stønadsmottakeren og NAV-veilederen, og skal omfatte konkrete mål om arbeid, arbeidsrettede tiltak, eventuell medisinsk behandling og den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV. Planen skal oppdateres hvis helsetilstanden og funksjonsevnen endres.

Aktivitetsplan og arbeidsevnevurdering benyttes også for sykmeldte som har behov for mer omfattende oppfølging fra NAV. NAV har blant annet ansvar for oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver.

stadier i et helserelatert trygdeforløp, og hva som kan gjøres for å få bedre effekt av de tiltakene som gjennomføres.

11.2 Arbeidsrettet oppfølging under sykefravær

Fravær, arbeidsmiljø og oppfølging på arbeidsplassen

Hovedtyngden av sykefraværene er på 100 prosent. I 2017 var om lag ett av fire legemeldte fravær graderte. Omtrent halvparten av de graderte sykefraværene starter med gradering. Andelen graderte fravær øker utover i fraværsperioden. I mange tilfeller er personen helt arbeidsudyktig på kort sikt, men blir gradvis friskere. Det kan også ta tid å få utredet helsesituasjonen. I 2017 hadde i overkant av 45 prosent en gradert sykmelding etter ni ukers fravær. Andelen var lik for de med ni måneders fravær.

Risikoen for å falle varig ut av arbeidsmarkedet øker med lengden på fraværet. For en del skyldes dette en varig svekket helsetilstand som ikke lar seg kombinere med arbeid, men lange fravær kan i seg selv svekke tilknytningen til arbeidslivet. Dette gjelder særlig for personer med psykiske lidelser og uklare og sammensatte plager, og hvor den sykmeldte ofte kan ha mestrings-, kompetanse- eller arbeidsmiljøproblemer som en del av utfordringsbildet. Trolig er det potensial for bedre

utnyttelse av restarbeidsevnen blant personer med midlertidig eller varig nedsatt arbeidsevne. Om lag 60 prosent av alle sykefraværene er knyttet til muskel- og skjelettlidelser eller psykiske lidelser. Dette er lidelser hvor det å være i arbeid i seg selv kan være en viktig del av et behandlingsløp.

Forhold på arbeidsplassen kan ha betydning for fraværet. Siden 2006 har Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø vist en jevn nedgang i andelen som oppgir at de har fravær på grunn av helseplager som helt eller delvis skyldes jobben (Faggruppen for IA-avtalen 2018). I 2016 var det likevel om lag 35 prosent av de med fravær utover 14 dager som svarte dette. Det er også mange av de som har vært sykmeldt, som mener at bedre forhold på arbeidsplassen kunne ha bragt dem raskere tilbake i arbeid, ifølge en undersøkelse fra Kantar TNS i 2018. 27 prosent av de som har vært sykmeldte, mener at mer forståelse fra nærmeste leder kunne ha redusert fraværet. Nesten like mange (26 prosent) opplyser at et bedre psykososialt arbeidsmiljø kunne ha vært utslagsgivende. Mange opplyser videre at færre konflikter på jobben eller færre krav, kunne ha fått dem raskere tilbake.

Arbeidsgiver har ut fra arbeidsmiljøloven plikt til å tilrettelegge for de som har behov for det. Denne plikten er relativt generelt utformet, og det kan være vanskelig for arbeidstaker og arbeidsgiver å vite hvor langt tilretteleggingsplikten strekker seg. Over 90 prosent av de sykmeldte har en arbeidsgiver, og oppfølgingen skal som hovedregel skje i dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det skal utarbeides en oppfølgingsplan med beskrivelse av hvilke oppgaver som kan utføres eller ikke utføres, og med oversikt over konkrete tiltak som avtales for at arbeidstaker skal være i, eller komme tilbake i arbeid. For at oppfølgingen skal fungere etter hensikten, er det nødvendig med reell medvirkning fra både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Innenfor regelverkene og retningslinjene for gjennomføring av dialogmøter og for aktivitet under sykefraværet, er det et stort handlingsrom for oppfølgingen av sykefraværet på arbeidsplassen. Tilstrekkelig handlingsrom er nødvendig for å kunne tilpasse innholdet i oppfølgingen til den store variasjonen når det gjelder yrker og arbeidsplasser og i de sykmeldtes helse. Noen studier, for eksempel Lien og Bogen (2016; 2018), finner at ledere som tar tak i situasjonen, og det å ha en åpen og god dialog mellom partene, er viktig for å få til gode løsninger. Ledere som har innsikt i årsaker til fravær i virksomheten, vil ofte tidlig kunne stille spørsmål til den sykmeldte om fraværet er knyttet til forhold på arbeidsplassen.

Med utgangspunkt i case-studier finner Lien og Bogen også at det kan være viktig at lederne er tydelige på den sykmeldtes eget ansvar. Det kan dreie seg om at den sykmeldte selv foreslår egnede tilretteleggingstiltak eller gjør endringer i eget liv som kan gjøre det enklere å stå i jobb. I enkelte tilfeller kan leder og ansatte i fellesskap finne ut at det er vanskelig å fortsette i arbeidet. Det å gi sykmeldte krefter og mot til å tenke jobbskifte kan da være viktig. God dialog med andre aktører, som leger og NAV, kan være nødvendig i en slik prosess. Hvis det er behov for det, kan NAV bistå arbeidsgiver i oppfølgingen, for eksempel vurdere behov for virkemidler fra NAV.

Om lag 60 prosent av ansatte i norske virksomheter er omfattet av en bedriftshelsetjeneste. Bedriftshelsetjenesten skal bistå arbeidsgivere og arbeidstakere med å følge opp arbeidsmiljøet i virksomheten. Arbeidstilsynet kan pålegge virksomheter å ha en slik tjeneste, hvis tilsynet anser at det er særlig behov for overvåking av arbeidsmiljøet eller helsen til de ansatte. På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet har en uavhengig ekspertgruppe nylig vurdert innretningen av bedriftshelsetjenesten (Arbeids- og sosialdepartementet 2018). I denne gjennomgangen påpekes det behov for å se på grensedragningen mellom bedriftshelsetjenesten og NAVs arbeidslivssentre.

Arbeidslivssentrene finnes i hvert fylke, og de bistår virksomheter primært med å sette mål og utvikle tiltak for å styrke jobbnærvær, forebygge sykefravær og hindre utstøting. Faggruppen for IA-avtalen (2018) viser til at de fleste evalueringene av arbeidslivssentrene er basert på intervjuundersøkelser, og at det er lite empirisk forskning på hvilken effekt arbeidslivssentrene har. Det er dermed lite kunnskap om disse ressursene brukes der de har størst effekt, eller om tjenestene er effektivt organisert. I Meld. St. 33 (2015–2016) ble behovet for koordinering av tjenester på tvers av arbeidslivssentrene og NAV-kontorene påpekt.

Med den nye IA-avtalen, som ble inngått mellom regjeringen og arbeidslivets parter 18. desember 2018, er det lagt til rette for at alle virksomheter skal få tilgang til arbeidslivssentrenes ressurser, med økt lokalt handlingsrom når det gjelder form og innhold på samarbeidet mellom virksomheter og NAV Arbeidslivssenter. En sammenligning av utviklingen i sykefraværet over tid i virksomheter som nå får og benytter seg av denne muligheten, med virksomheter som allerede har benyttet seg av arbeidslivssentrenes tjenester, bør

kunne gi kunnskap om effekten av arbeidslivssentrenes bistand. Arbeids- og sosialdepartementet bør benytte denne endringen i IA-avtalen til å igangsette et forskningsprosjekt for å evaluere dette.

Det er solid vitenskapelig dokumentasjon av sammenhengen mellom arbeidsmiljø og helse, sykefravær og frafall (Statens arbeidsmiljøinstitutt 2018). Det vitenskapelige grunnlaget knyttet til effektene av konkrete forebyggende tiltak på virksomhetsnivå er svakere. I den nye IA-avtalen er et av virkemidlene en arbeidsmiljøsatsing, med vekt på kunnskapsutvikling, formidling og veivisning i forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Dette arbeidet bør særlig legge vekt på å utvikle anvendbar kunnskap som det er enkelt for arbeidsgiver og arbeidstaker å ta i bruk. Det bør videre foretas en tydeligere avklaring av roller og ansvar for henholdsvis bedriftshelsetjenesten og arbeidslivssentrene. Dette kan bidra til å unngå uklare grenseflater og overlapp, og dermed sikre at ressursene brukes best mulig.

Sykefraværsoppfølging fra NAV-kontorene

Den sykmeldte har som hovedregel plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker for fortsatt å kunne motta sykepenger. Er medisinske årsaker til hinder for slik aktivitet, skal det foreligge en erklæring fra sykmelder om dette. Hvis tilrettelagt arbeid på arbeidsplassen ikke er mulig, må det begrunnes av arbeidsgiver. Sykmeldtes rett til sykepenger faller bort dersom vedkommende uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak. Det samme gjelder dersom vedkommende uten rimelig grunn unnlater å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner eller unnlater å delta i dialogmøter. Det er NAV som skal vurdere om vilkårene for å motta sykepenger fortsatt er oppfylt.

For sykmeldte uten arbeidsgiver er det NAV som har det formelle oppfølgingsansvaret. NAV skal vurdere om den sykmeldte trenger videre oppfølging for å begynne å jobbe igjen, og ta kontakt vedrørende utarbeiding av aktivitetsplan. Dette vil som regel skje når sykmeldingen har vart i åtte uker. Sykmeldtes status i arbeidslivet fanges opp gjennom opplysninger NAV henter fra Aa-registeret. I praksis kan det være forsinkelser og feil i denne registreringen. Gjennom digitaliseringen av sykepengeområdet vil NAV etter hvert få bedre tilgang til slike opplysninger.

I andre tilfeller kommer NAV som oftest inn ved dialogmøtet som skal holdes senest ved 26 ukers fravær (dialogmøte 2). Formålet med dialogmøter i regi av NAV er at den sykmeldte, arbeidsgiver, NAV og eventuelt også sykmelder skal møtes til en felles gjennomgang av situasjonen, avklare arbeidsmuligheter, iverksette tiltak hvis det er nødvendig, samt legge planer for det videre oppfølgingsarbeidet. Markussen m.fl. (2017) finner at dette obligatoriske møtepunktet virker til å redusere lengden på sykefraværet, både gjennom at møtet varsles og ved at møtet avholdes.

Oppfølgingen skal være rettet mot individuelle behov. Det er derfor stor variasjon i den bistand NAV yter. I mange tilfeller kan det være nødvendig for saksbehandler i NAV å utøve skjønn. Det er likevel liten systematisk kunnskap om hvordan oppfølging skjer i praksis, og hvordan skjønnet utøves. Ose m.fl. (2013) fant at aktivitetskravet i liten grad ble fulgt opp i NAV. De siste årene har derfor NAV skjerpet sin håndheving av dette kravet.

De siste årene har det blitt utbetalt sykepenger fra folketrygden i vel 220 000 tilfeller per kvartal. Administrativt arbeid med sakene, som å sjekke dokumentasjon og at vilkårene er oppfylt, krever mye tid. Det går på bekostning av innsats for å identifisere de sakene som trenger ekstra oppfølging. NAVs arbeid med sykefraværsoppfølging er videre spredt på mange, ofte relativt små enheter. Dette vanskeliggjør spesialisering, og kan være kilde til ulikheter i praksis.

NAV er i gang med å digitalisere dialogen på sykefraværsområdet, og en stor del av vedtakene skal kunne fattes automatisk. Dette vil gi gevinster som, gitt at NAV kan beholde disse ressursene, vil gi mulighet til hyppigere kontakt og mer individuell informasjon og støtte til aktørene. Det gir også bedre informasjon som kan brukes for å vurdere om personer med gradert sykmelding har en tilfredsstillende utvikling av arbeidstiden gjennom sykmeldingsperioden, og for å identifisere de sakene som trenger nærmere oppfølging. Det er videre igangsatt et forsøk med et sykefraværssenter som har ansvaret for oppfølgingen av sykmeldte i fire kommuner i Hamarregionen. Tilhørighet til et slikt større kompetansemiljø vil gi bedre muligheter til deling av kunnskap og erfaringer. Dette kan styrke den faglige tryggheten og autoriteten i rollen som forvalter. Større fagenheter med tydelig faglig ledelse kan også bidra til en mer konsekvent og enhetlig praksis.

Ekspertgruppen mener at de tiltakene som er igangsatt i NAV for å effektivisere dialog og saksbehandling på sykepengeområdet er viktige for å få til bedre oppfølging og tidligere avklaring av arbeidsutsiktene, og at de bør fortsette.

Om avklaringen av sykmeldtes jobbutsikter

Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at en person på grunn av sykdom er arbeidsufør i ethvert arbeid. Det er likevel lang praksis for å godta begrenset yrkesuførhet ved kortere sykmeldinger. Denne praksisen er basert på vurderingene i lovforarbeidene, se NOU 1990: 20. I NAVs retningslinjer er dette konkretisert ved at arbeidsevnen bare vurderes opp mot det yrket den sykmeldte har ved sykmelding som forventes å vare i inntil 8–12 uker.

Begrenset kapasitet i NAV innebærer at det også ved lengre fravær sjelden gjøres en full arbeidsevnevurdering av sykmeldte. Mandal m.fl. (2015) fant at det vanligvis skjedde lite fra dialogmøte 2 fram til utløpet av maksimal sykepengeperiode (ved 52 uker). Mandal m.fl. foreslo at det må komme en klarere plan eller konklusjon fra møtet, for eksempel ved at det gjøres en reell vurdering av den sykmeldtes muligheter til å vende tilbake til sitt arbeid.

Både Sverige og Danmark har mer formaliserte oppfølgingsprosesser enn Norge, hvor vurderinger av den sykmeldtes muligheter til enten å komme tilbake til sitt tidligere arbeid, eller å komme i gang med å søke annet arbeid, foretas på standardiserte tidspunkt, se boks 11.2.

Studier av administrative tiltak gir et blandet bilde. Rosholm m.fl. (2018) finner at framskynding av tidspunktet for revurdering av sykepengetilfeller i Danmark førte til raskere tilbakevending til arbeid. Ose m.fl. (2018) finner at arbeidstakerorganisasjoner i Sverige og Danmark uttrykker misnøye med dagens oppfølgingsregimer. Kritikken går ut på at mange føres inn i meningsløs aktivisering, utsiktsløse ressursforløp eller at arbeidsevnen vurderes opp mot et fiktivt arbeidsmarked.

I Norge foretok Kann m.fl. (2014) en effektanalyse av Hedmarksprosjektet hvor det ble satt i verk tiltak for mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet etter åtte ukers sykmelding. Det ble blant annet opprettet saksdrøftingsverksted, hvor enkeltsaker ble gjennomgått i felleskap med deltakelse fra rådgivende overlege i NAV. Analysen viser at tiltakene har hatt betydelig positiv effekt, og at sykefraværet i Hedmark ble redusert med åtte prosentpoeng mer enn i resten av landet. Høsten 2015 ble det gjennomført et forsøk i tre andre fylker for å teste opplegget. Kvantitativ og kvalitativ evaluering ble gjennomført av NAV og Proba (Lima m.fl. 2017; Becken m.fl. 2016). Resultatene fra evalueringen støttet opp under de positive resultatene i Hedmark, og NAV har implementert nasjonale rutiner basert på erfaringene fra «Hedmarksmodellen». Etatens rutiner ble endret fra oktober 2016, og den sykmeldte og arbeidsgiver får nå målrettet informasjon om aktivitetskravet i den digitale sykmeldingen, som alle arbeidsgivere bruker fra 2018. Effekter av aktivitetskrav generelt er nærmere omtalt i avsnitt 10.5.

Markussen m.fl. (2017) foretok en effektanalyse av dialogmøte 2, som NAV gjennomfører med den sykmeldte og arbeidsgiver etter et halvt års sykmeldingsperiode. Analysen konkluderer med at møtet har en positiv effekt på retur til arbeid.

Ekspertgruppen mener at arbeidet med å utvikle en tydelig og forutsigbar prosess for oppfølging av sykmeldte må fortsette. NAV må ha en konsistent håndheving av vilkår og oppfølgingspunkter i regelverket. I tillegg til behandling av aktivitetskravet ved åtte uker, bør NAV følge med på om arbeidstiden eller arbeidsintensiteten øker for gradert sykmeldte gjennom sykmeldingsperioden, slik at gradering i seg selv ikke fritar for videre arbeidsrettet innsats. Ved de obligatoriske oppfølgingspunktene må de berørte partene i fellesskap foreta en reell vurdering av mulighetene til å vende tilbake til arbeid. NAV er ansvarlig for at vurderingen finner sted, og skal, hvis det er behov for det, bidra til avklaring.

Dialogmøte 3 kan i dag arrangeres på initiativ av arbeidsgiver og den sykmeldte. Det er ikke gjort evalueringer av hva slags effekt møtet har. Ekspertgruppens forslag til endringer i sykepengeordningen innebærer at maksimal sykepengeperiode vil kunne forlenges for de som har gradert sykmelding, se kapittel 7. Dette tilsier at det kan være behov for et obligatorisk oppfølgingspunkt senere enn dialogmøte 2, ved at dialogmøte 3 gjøres til et obligatorisk oppfølgingspunkt i en ny sykepengeordning. For å få mer kunnskap om hvordan oppfølgingen påvirker tilbakevendingen til arbeid, bør en innføring av obligatorisk dialogmøte 3 gjøres på en måte som kan evalueres, for eksempel ved at ordningen innføres gradvis i hele landet i løpet av en viss periode.

Mulighetene til oppfølging mot nytt arbeid

Hvis det vurderes som lite sannsynlig at den sykmeldte kan komme tilbake til eget arbeid eller tidligere yrke, skal mulighetene for annet arbeid vurderes. Det kan imidlertid være vanskelig for den

Boks 11.2 Oppfølgingsrutiner i Sverige og Danmark

I *Sverige* følger oppfølging og vurdering av den sykmeldte en såkalt «rehabiliteringskjede»:

- De første 90 dagene er den sykmeldte berettiget til sykepenger hvis vedkommende verken kan gjøre sitt ordinære arbeid eller noe midlertidig, tilrettelagt arbeid hos arbeidsgiver.
- Etter 90 dagers fravær er den sykmeldte bare berettiget til sykepenger dersom ingen type jobb hos egen arbeidsgiver kan utføres. Dersom den sykmeldte med stor sannsynlighet ikke kan komme tilbake i jobb hos sin arbeidsgiver, vil vedkommende få hjelp til å søke andre jobber.
- Etter 180 dager er fortsatt rett til sykepenger betinget av at vedkommende ikke kan utføre *noen form* for arbeid som normalt forekommer i arbeidsmarkedet. Det er unntak for dem som med stor sannsynlighet kan vende tilbake til et arbeid hos sin arbeidsgiver innen 365 dager. Før et sykefravær når 181 dager skal trygdemyndighetene etablere kontakt med arbeidsformidlingen som er ansvarlig for å vurdere arbeidsevnen opp mot andre typer arbeid, det såkalte forsterkede rehabiliteringssamarbeidet. Ved behov kan det tilbys arbeidsrettede tiltak som en del av det forsterkede samarbeidet.

I *Danmark* betaler arbeidsgiver sykepenger de første 30 dagene. Det er kommunen som tar stilling til om sykepengeperioden skal forlenges og hvor lenge. De sykmeldte deles i tre kategorier. Formålet er å tilrettelegge oppfølgingen slik at den avspeiler den sykmeldtes behov for støtte for å vende tilbake i arbeid:

- Kategori 1: Det forventes full friskmelding innen åtte uker etter første fraværsdag.
- Kategori 2: Det forventes full friskmelding senere enn åtte uker etter første fraværsdag, men med et klart og forutsigbart behandlingsforløp.
- Kategori 3: Det forventes full friskmelding senere enn åtte uker etter første fraværsdag, og det er andre utfordringer for å komme tilbake til arbeid utover helsemessige forhold, og det vurderes å være behov for å sette inn tverrfaglig innsats.

Det stilles ingen krav til jobbsenterets oppfølging av kategori 1, men som et minimum skal det følges opp om den sykmeldte friskmeldes til forventet dato. Sykmeldte i kategori 2 skal ha en arbeidsplassbasert oppfølging med sikte på å komme raskest mulig tilbake. Etter åttende uke skal jobbsenteret følge opp hver fjerde uke. Sykmeldte i kategori 3 skal ha en tverrfaglig og helhetlig oppfølging. Oppfølgingshyppigheten er som for kategori 2. Ifølge Deloitte (2016) brukes kategori 3 svært sjelden.

Hvis sykefraværet forventes å vare over åtte uker, kan arbeidsgiver eller den sykmeldte be om såkalt Fast-track, slik at jobbsenteret, arbeidsgiver og den sykmeldte kan komme raskest mulig i gang med å legge en plan for hvordan den sykmeldte kan vende tilbake til arbeid, se også omtale i avsnitt 5.7.2.

sykmeldte og arbeidsgiver å vurdere om det finnes bedre muligheter utenfor nåværende arbeidsplass. Det er også vanskelig for arbeidstaker å avslutte et arbeidsforhold uten å ha noe annet å gå til. I en del tilfeller etterspør partene bistand fra NAV for å få gjort disse avklaringene.

Det kan være skjønn knyttet til vurderingen av hva slags arbeid som er egnet for den aktuelle arbeidstakeren, med den arbeidsevnen vedkommende har. Det er ingen systematisk kunnskap om praksis i NAV, eller om det er forskjeller i praktiseringen på tvers av enheter.

Hvis bedriftsintern tilrettelegging ikke fører fram, skal NAV vurdere om arbeidsrettede tiltak bør prøves ut så tidlig som mulig. NAV har flere virkemidler hvis den sykmeldte har behov for bistand til å komme over i nytt arbeid. Det kan benyttes arbeidsrettede tiltak og opplæringstiltak, også for personer som mottar sykepenger. Statistikk fra NAV viser imidlertid gjennomgående lite bruk av arbeidsrettede tiltak i sykepengeperioden. Det er viktig at det avklares så tidlig som mulig om den sykmeldte ikke vil kunne vende tilbake til samme arbeidsplass eller yrke, slik at relevante arbeidsrettede tiltak kan settes i gang for disse.

Som del av den nye IA-avtalen skal det igangsettes et forsøk med utvidet bruk av kompetanse-

tiltak for langtidssykmeldte. Målgruppen er langtidssykmeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, og som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid. Målet er at forsøket skal gi ny kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til personer i denne målgruppen.

Det å være sykmeldt kan i seg selv representere en barriere for å skaffe seg nytt arbeid. Det kan være vanskelig å snu oppmerksomheten fra egne begrensninger til å begynne å se framover. En del kan også være engstelige for hva det å være sykmeldt kan bety i en situasjon som arbeidssøker. Friskmelding til arbeidsformidling er en ordning for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan gå tilbake til sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre. Dette innebærer at den sykmeldte friskmeldes, men kan beholde sykepengene fullt ut i inntil tolv uker for å søke nytt arbeid. Ordningen er lite brukt. I 2017 ble 3 560 personer friskmeldt til arbeidsformidling.

Nossen og Sørbø (2015) mener det er rom for å bruke ordningen med friskmelding til arbeidsformidling mer. En begrensning som kan ligge i ordningen, er at den sykmeldte må si opp sin stilling, og melde seg som arbeidssøker. Dersom det var mulig å søke permisjon med fortsatte sykepenger for å søke annet arbeid, ville det kunne redusere terskelen for å søke friskmelding til arbeidsformidling for personer som vurderer at det neppe er realistisk å vende tilbake til den tidligere jobben. Å registrere seg som arbeidssøker kan være til hjelp for å bryte ut av passivitet, og til at arbeidsrettet aktivitet kan komme i gang raskere.

I mange tilfeller tar det for lang tid å avklare om den sykmeldte trenger arbeidsrettede tiltak for å komme tilbake i arbeid, enten hos egen arbeidsgiver eller på en ny arbeidsplass. Etter ekspertgruppens mening er det viktig at NAV identifiserer den gruppen som med stor sannsynlighet trenger ekstra oppfølging, gjerne ved å ta i bruk de mulighetene digitalisering og administrative data gir. Arbeidsrettede tiltak bør starte så tidlig som mulig når det er behov for det. NAV må ha tilstrekkelige ressurser for å igangsette de tiltakene som er nødvendige. Der det blir klargjort at den sykmeldte ikke vil kunne vende tilbake til sin gamle arbeidsgiver, foreslås det å gi mulighet til å søke permisjon fra en jobb for å friskmeldes til arbeidsformidling, og at de da kan beholde sykepengene fullt ut i inntil tolv uker mens de er arbeidssøkere.

Behov for systematisk kunnskap

Regelverket gir stort rom for en oppfølging som er tilpasset individuelle behov. Et slikt skjønnsbasert regelverk er godt egnet for erfaringsbasert utvikling av metoder og prosesser, og kan bidra til at praksis og fastsettelse av og innhold i obligatoriske møtepunkter er basert på de beste løsningene. Dette krever imidlertid en mer systematisk innhenting av kunnskap om, og evalueringer av, praksis enn det som er tilfellet i dag.

Ekspertgruppen foreslår derfor at arbeidsmarkedsmyndighetene sørger for at det utarbeides systematiske kunnskapsoversikter og evalueringer av praksis for å få bedre kunnskap om sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassen og om den innsatsen NAV gjør.

11.3 Oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

Personer med nedsatt arbeidsevne

Ved utgangen av 2018 var 184 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad. Nedsettelsen kan skyldes ulike faktorer; helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og familiesituasjon. Arbeidsevnevurderingen er en sentral metode for å kunne vurdere om arbeidsevnen er nedsatt og hva årsaken er.

Ved utgangen av 2018 mottok 65 prosent av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne, arbeidsavklaringspenger. For å ha krav på arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. For de som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å få arbeidsavklaringspenger, er arbeidsevnen vurdert å være nedsatt av andre grunner enn sykdom, skade eller lyte, eller så er arbeidsevnen vurdert nedsatt med mindre enn 50 prosent. Andre årsaker til nedsatt arbeidsevne kan for eksempel være sosiale problemer, rusproblematikk, språk og kompetanseutfordringer eller en kombinasjon av flere av disse.

Personer med nedsatt arbeidsevne, men uten arbeidsavklaringspenger

Blant personer med nedsatt arbeidsevne, har andelen som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger økt over tid. Sutterud og Sørbø (2018) analyserte denne gruppen, blant annet for å vurdere i

hvilken grad de er omfattet av noen form for arbeidsrettet oppfølging. Nesten 40 prosent av de som var i gruppen i andre kvartal 2016, mottok uføretrygd, sykepenger, dagpenger eller tiltakspenger. I underkant av 30 prosent mottok kvalifiseringsstønad eller sosialhjelp fra kommunen. For disse stønadene, med unntak av uføretrygd, er det oppfølging knyttet til aktivitetskrav. For sosialhjelp gjelder dette for mottakere under 30 år, se avsnitt 10.5. Blant den tredelen som ikke mottok noen av disse ytelsene, var i underkant av halvparten registrert i arbeid. Noen av disse kan trenge oppfølging fra NAV på arbeidsplassen, men det kan også være treghet i registrene slik at en del av disse i realiteten ikke lenger er i arbeid.

Sutterud og Sørbø (2018) finner om lag 21 000 personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne i mer enn seks måneder uten at de begynner å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller kommer i jobb. Det er særlig unge, innvandrere og menn i denne gruppen, som altså er vurdert å ha behov for ekstra oppfølging, men ikke nødvendigvis på grunn av et helseproblem. Mange av disse får sosialhjelp eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. En del er i statlige arbeidsmarkedstiltak, men de finner også om lag 4 000 personer som ikke er i noen av disse gruppene.

Ekspertgruppen mener at det bør innhentes mer kunnskap om den gruppen med nedsatt arbeidsevne som verken er registrert med arbeid, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Slik kunnskap er nødvendig for å utarbeide egnede tiltak for en gruppe som kan stå langt fra arbeidslivet, men som kan ha behov for annen type oppfølging enn personer som mottar arbeidsavklaringspenger og ordinære arbeidsledige. En høy andel innvandrere kan tyde på at grunnleggende språkopplæring er viktig for å få denne gruppen nærmere arbeid. Samtidig er det langt fra bare innvandrere i gruppen. Det er derfor nødvendig å kartlegge hva den nedsatte arbeidsevnen skyldes, og hvordan denne gruppen kan gis en mer effektiv oppfølging, for eksempel innenfor kvalifiseringsprogrammet.

Nærmere om oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger

Flertallet av mottakerne av arbeidsavklaringspenger har ikke noe arbeidsforhold, selv om en del beholder sitt arbeidsforhold også etter at sykepengeperioden er over. NAV har en hovedrolle i oppfølgingen av mottakere av arbeidsavklaringspenger, og mange har behov for bistand for å komme i arbeid eller tiltak for å bli kvalifisert for nytt arbeid. En del av dem som er registrert med et arbeidsforhold, kan være i små deltidsstillinger, og trenge bistand for å øke sin arbeidsinnsats.

Oppfølgingen av mottakere av arbeidsavklaringspenger er ikke strukturert på samme måte som for sykmeldte. Det er for eksempel ikke oppfølging på standardiserte tidspunkter, og arbeidsgiver har heller ikke noe spesifisert ansvar for oppfølging av ansatte som mottar arbeidsavklaringspenger. Ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger skal det fastsettes individuelle oppfølgingspunkter, og oppfølgingen skal tilpasses mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov.

Aktivitetene som avtales mellom bruker og NAV, og som inngår i brukers aktivitetsplan, er styrende for den videre oppfølgingen, se figur 11.2. Aktivitetsplanen kan inneholde både medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak som er nødvendige for å komme tilbake i arbeid. Erfaring tilsier likevel at det særlig tidlig i forløpet kan være vanskelig å være konkret nok i planen, særlig hvis helsesituasjonen er uavklart, se Mandal m.fl. (2015). Riksrevisjonen (2018) fant at om lag 45 prosent av tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne manglet aktivitetsplan ved inngangen til siste tiltak i perioden 2010–2016.

Fra 2016 er bruk av aktivitetsplan før igangsetting av tiltak obligatorisk i NAV. For å være et godt oppfølgingsverktøy bør aktivitetsplanen ha konkrete mål og milepæler; for eksempel om nødvendig behandling, avklaring av framtidige jobbmuligheter og muligheter for samtidig behandling og arbeid eller arbeidsrettede tiltak. Selv om det kan vise seg nødvendig å revidere planen underveis, vil en konkret plan helt fra starten kunne bidra til tidlig avklaring og til at tiltak og aktiviteter er bedre forberedt når bruker er klar for det. En konkret plan vil også kunne påvirke forventninger om videre utvikling i helsetilstand og arbeidsmuligheter, og i seg selv påvirke hvilke aktiviteter som igangsettes.

Hvis det har vært lite arbeidsretting gjennom sykepengeforløpet, kan det være en utfordring å snu oppmerksomheten fra begrensninger til muligheter. Passivitet og følelse av motgang kan svekke motivasjon, selvtillit og mestringsfølelse. Integrert oppfølging mellom de som gir behandling og de som gir jobbstøtte, har vist seg å gi økt overgang til arbeid for personer med psykiske helseproblemer som står utenfor arbeidslivet, se omtale i avsnitt 10.2.4. Oppfølging basert på slike spesifikke oppfølgingsmetoder (se boks 10.3) er i utgangspunktet ressurskrevende. Erfaringene er likevel at det er god effekt av å rette oppmerksomheten mot muligheter i arbeidsmarkedet tidlig i

behandlingen, blant annet gjennom samarbeid mellom behandlings- og oppfølgingsapparatet.

Mange personer med nedsatt arbeidsevne må vente lenge på å delta på arbeidsmarkedstiltak. Lande og Selnes (2017) finner at om lag en tredel av personer med nedsatt arbeidsevne var registrert med nedsatt arbeidsevne i mer enn ett år før de startet i et arbeidsmarkedstiltak. De gjorde en systematisk gjennomgang av 47 saker for å se nærmere på hva som kunne ligge bak dette. Undersøkelsen viser at sen oppstart av tiltak stort sett skyldes at personene ikke ble vurdert som aktuelle for slike tiltak, fordi de var for syke og deltok i medisinsk behandling, eller fordi de hadde en arbeidsgiver de skulle tilbake til. Etter en tid kan nye vurderinger vise at det likevel er behov for arbeidsrettede tiltak. Dette er konsistent med Bragstad (2017) som finner at over halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger deltar i medisinsk behandling det første halve året, mens bruken av arbeidsrettede tiltak øker senere i perioden.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om medisinsk behandling behøver å være et hinder for å delta i arbeidsrettede tiltak. Galaasen m.fl. (2017) finner at over halvparten av de som var i medisinsk behandling hadde kontakt med sin behandler månedlig eller sjeldnere. Etter ekspertgruppens vurdering bør personer med nedsatt arbeidsevne i mange tilfeller komme tidligere i gang med arbeidsrettet oppfølging, parallelt med medisinsk behandling. Lande og Selnes (2017) fant tilfeller hvor lang tid før tiltaksstart skyldes svak oppfølging fra NAV, eller lang ventetid fra personen var søkt inn på et tiltak til tiltaket startet. NAVs kapasitet til å tilby egnede tiltak når det er behov for det bør derfor økes.

Når målet er å beholde arbeidet for personer som har en arbeidsgiver, skal oppfølgingen så langt som mulig skje på arbeidsplassen, og med arbeidsgiver som hovedansvarlig. Langvarige fravær kan ha komplekse årsaker og utfallene kan være usikre. NAV vil derfor ha en viktig rolle med å gi veiledning og bistå med tiltak, og for jevnlig å kunne foreta en vurdering av progresjon og innretning av oppfølgingen. Det er derfor behov for at NAV og arbeidsgiver holder kontakten når den ansatte går over fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger.

Behovet for forutsigbarhet i oppfølgingen kan være enda større for det flertallet som ikke har noe ansettelsesforhold. Som omtalt i avsnitt 11.2, kan det å ha klart definerte, obligatoriske oppfølgingspunkter i seg selv påvirke forventninger og atferd. En individuell vurdering kan samtidig være nødvendig for å innrette oppfølgingen slik at den har effekt for den enkelte. Langvarige fravær kan ha komplekse årsaker, hvor effektive tiltak må tilpasses de behovene for bistand som den enkelte har.

Oppfølgingspunkter og stoppunkter

Et vedtak om arbeidsavklaringspenger gjelder for inntil ett år om gangen. Kann m.fl. (2016a) finner at det er markert høyere sannsynlighet for overgang til arbeid akkurat ett, to, tre og særlig fire år etter innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Det kan ha sammenheng med at vedtaksperioden påvirker både oppfølgingen og jobbsøkingen rundt ettårstidspunktene i stønadsperioden. Sterkere effekt ved fire år har trolig sammenheng med at det på tidspunktet for analysen var maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger, selv om det var mulighet for forlengelse. Disse funnene kan tyde på at klart definerte stoppunkter gjennom et stønadsforløp kan ha effekt.

Erfaringene etter innføringen av arbeidsavklaringspenger, var blant annet at det ofte ble gitt unntak fra maksimal varighet på fire år. Det ble derfor fra 2018 foretatt en rekke endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Blant annet ble maksimal periode redusert fra fire til tre år og vilkårene for å få unntak ble strammet inn. Oppfølgingen skal i større grad tilpasses mottakernes bistands- og oppfølgingsbehov, knyttes til naturlige oppfølgingspunkter i stønadsløpet, og være obligatorisk etter gjennomført tiltak eller annen aktivitet. Det var en betydelig nedgang i antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger utover i 2018, noe som kan henge sammen med innstrammingene i vilkårene for å få unntak fra maksimal varighet. Det er likevel foreløpig for tidlig å si noe om hvordan oppfølgingen kan ha endret seg som følge av nye regler.

Det å finne en god balanse mellom standardiserte stoppunkter og individuell oppfølging kan være krevende. Det kan være behov for effektive, standardiserte stoppunkter for å påvirke brukerens insentiver og for å forenkle kontroll, mens individuelt fastsatte oppfølgingspunkter kan være bedre tilpasset den enkeltes behov. Nye digitale løsninger i NAV gjør det enklere å holde kontakt. Hyppigere kontakt vil kunne muliggjøre en tettere oppfølging av brukeren, med justeringer av aktivitetsplanen når det er nødvendig. For eksempel vil mer informasjon om den enkeltes helseutvikling og arbeidsrettet oppfølging kunne brukes til å fastsette konkret tidspunkt for, og hyppighet av, fysiske møter i et oppfølgingsløp. Et standardisert

rammeverk vil dermed i større grad kunne fylles med individuelt tilpasset innhold.

Ekspertgruppen legger vekt på at det bør være mer aktivitet og hyppigere oppfølging for personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Vi understreker at aktivitetsplanen, og oppfølgingen av den, må være innrettet slik at det framgår klart hvilke avklaringer og tiltak som forventes gjennomført. Tydelige og konkrete mål i aktivitetsplanen kan bidra til mer effektiv oppfølging og til å styre mottakerens forventninger. På oppfølgingspunktene må det gjøres en reell vurdering av om kriteriene for mottak av arbeidsavklaringspenger er oppfylt. Det å gjennomføre en god individuell oppfølging, samtidig som kontrollelementet ivaretas, kan være komplisert og krever tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Arbeids- og sosialdepartementet bør evaluere endringene i regelverket fra 2018 for å se om de fungerer etter hensikten, og om NAV har tilstrekkelig kapasitet til å fylle oppgaven.

Nærmere om arbeidsevnevurderingen

Bruken av arbeidsevnevurderingen er todelt; den skal være et verktøy i oppfølging mot arbeid, og er en del av grunnlaget for en eventuell vurdering av om vilkårene for arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller varig lønnstilskudd er oppfylt. Vurderingen skal være relasjonell og både se hen til individets muligheter og begrensninger, og til krav og forventninger i omgivelsene, særlig i arbeidslivet. Det kan være vanskelig å få fram både begrensninger og muligheter på en god måte. Erfaringene viser at arbeidsevnevurderingene i praksis legger mest vekt på individets begrensninger, se Lima og Nicolaisen (2016). Dette kan dels skyldes at inngangsvilkårene til ytelsene vektlegger begrensninger, særlig de helsemessige, og dels at det for de fleste allerede er etablert en sykdomsbasert begrunnelse for arbeidsfraværet gjennom sykmeldingen og sykepengeperioden.

Ekspertgruppen mener dette taler for at det gjøres et tydeligere skille mellom de vurderingene som gjøres ved behandling av folketrygdlovens medisinske inngangsvilkår, og vurderingene av mulighetene for å komme tilbake i arbeid. Hvis det ved utarbeiding av arbeidsevnevurderingen ser ut til at personen ikke vil gjenvinne full arbeidsevne, må omfanget av en eventuell restarbeidsevne vurderes. En slik endring i innretning og bruk av arbeidsevnevurderingen bør kunne gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, men kan ha betydning for hvordan NAV-kontorene legger opp arbeidet med disse oppgavene, og for samhandlingen med brukeren og legene.

Personer som trenger hjelp til å skaffe arbeid, skal ha en individuell vurdering av behovet for bistand, uavhengig av eventuelle helsemessige, sosiale eller språklige hindre, og uavhengig av hvilken ytelse de søker. For personer som ikke har et arbeidsforhold, eller der det er klart at personen ikke kan vende tilbake til sin tidligere jobb, er det nødvendig at NAV allerede ved utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen stiller med kunnskap om hva som kreves i konkrete alternative jobber og yrker. God kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidsmuligheter i alternative yrker kan gjøre det enklere å vurdere om personer har restarbeidsevne som kan brukes i andre yrker.

Arbeidsmarkedet er komplekst og dynamisk ved at nye yrker oppstår og andre forsvinner, kompetansebehovet endres og konjunkturene påvirker ulike bransjer ulikt. Det er derfor vanskelig for NAV å overskue alle muligheter i arbeidsmarkedet. En del land har erfaring med å bruke kvantitativ beslutningsstøtte basert på administrative data i vurderingene av hvilke brukere som trenger ekstra innsats, såkalte profileringsverktøy (Hartman 2018), se nærmere omtale i avsnitt 10.2.5. Det vil også kunne styrke og forenkle arbeidet med arbeidsevnevurderingen.

Forslaget om arbeidsorientert uføretrygd i kapittel 8 vil stille nye krav til arbeidsevnevurderingen. Et fornuftig anslag på evnen til inntektsgivende arbeid vil bidra til at den uføre lettere kan få en jobb. Det vil derfor være behov for å videreutvikle verktøyet slik at arbeidsevnen kan fastsettes så godt som mulig, og slik at det er mulig innenfor realistiske ressursrammer å oppdatere arbeidsevnevurderingen når arbeidsevnen endres. Behov for annen ekspertise bør vurderes. For eksempel foretas arbeidsevnevurderinger i Nederland med bistand både fra lege og ekspert på ergonomi (Pedersen m.fl. 2019).

Profileringsverktøy kan gi nye muligheter til å identifisere yrker og konkrete ledige stillinger en bruker kan være kvalifisert for, og hva slags bistand og oppfølging som kan være nødvendig for å komme dit. Dette kan åpne for at arbeidsevnevurderingen kan ta utgangspunkt i alle muligheter i arbeidsmarkedet, og deretter snevre inn med de konkrete og dokumenterte hindringene som fører til at deler av dette mulighetsrommet faller bort.

Ekspertgruppen mener at NAV bør benytte kvantitativ beslutningsstøtte basert på administrative data og metoder for profilering og matching for å forenkle utarbeidingen av arbeidsevnevurde-

ringen, samt for å gjøre mer treffsikre valg av tiltak for at personen skal komme tilbake i arbeid. Utvikling av kvantitativ beslutningstøtte må kombineres med opplæring som setter saksbehandlerne i stand til å bruke denne informasjonen.

11.4 Samvirke mellom NAV og helsetjenesten

Legenes rolle ved helserelatert fravær fra arbeidslivet

God dialog mellom leger, personer med helseproblemer, arbeidsgivere og NAV er viktig. Dette samarbeidet skjer i form av møter og annen dialog som del av den medisinske oppfølgingen, som deltakelse i dialogmøter, og skriftlig dokumentasjon som sykmeldinger og legeerklæringer. Som grunnlag for NAVs vurdering av om det kan innvilges sykepenger, må det foreligge en sykmelding. Ved søknad om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd må det foreligge en legeerklæring.

OECD (2013a) peker på at det kan være vanskelig for fastlegene og andre sykmeldere å fastsette arbeidsevnen og varigheten på fraværet, særlig for personer med en psykisk lidelse. OECD har flere ganger pekt på at det er dårlig kunnskap blant fastlegene og andre sykmeldere om hva et helseproblem betyr for muligheten til å være i ulike former for arbeid. Skarpe organisatoriske skiller mellom helsetjenesten og NAV representerer en barriere for tilbakevending til arbeid. Legen vil dessuten ofte ha begrenset kunnskap om pasientens arbeidsplass og hva som kan gjøres av tilpasninger og tilrettelegging av arbeidssituasjonen.

Flere studier viser at legenes praksis påvirker tilbøyeligheten til sykmelding. Markussen og Røed (2017b) finner at pasientene foretrekker fastleger som er lydhøre for deres ønsker om behandlinger og sykmeldinger. Godøy og Dale-Olsen (2018) finner at skifte av fastlege ikke bare påvirker pasientens eget sykefravær, men også sykefraværet hos kolleger, noe som tyder på at legenes praksis har effekt på sosiale normer.

Mens de sykmeldende legene i Nederland har en fast avlønning, avhenger inntektene for de fleste fastlegene i Norge av antall innbyggere de har på sin liste. Markussen og Røed (2017b) finner at leger som har ledige plasser på listen er mer lydhøre for pasientenes ønsker. Denne studien ser kun på sykmeldinger, ikke på andre portvokterfunksjoner fastlegene ivaretar, som legeerklæringer for søknader om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Mens det er mye forskning på hvordan økonomiske insentiver påvirker den sykmeldte, er det lite kunnskap om hva økonomiske insentiver betyr for legenes sykmeldingspraksis. Markussen og Røed (2017b) peker på at mens høy konkurranse vanligvis vil føre til bedre produkter og lavere priser i et marked hvor forbruker selv betaler, kan dette være annerledes i et marked hvor en tredjepart betaler, i dette tilfellet folketrygden.

I mange tilfeller er det ikke opplagt om en person er for syk til å jobbe eller ikke, og det er nødvendig for legen å benytte skjønn. For å ha best mulig grunnlag for å foreta denne skjønnsvurderingen, er det viktig at legen bruker tilstrekkelig tid på pasientens beskrivelse av sin situasjon. Bruk av skjønn innebærer at NAV-veiledere kan etterspørre mer informasjon fra legene, men det kan være vanskelig å overprøve legens vurderinger. Det vil i mange tilfeller ikke være opplagt hva som er rett og galt.

Ekspertgruppen mener det er behov for mer kunnskap om hva som påvirker legenes skjønnsutøvelse og personers holdninger til helserelatert fravær. Mer systematisk kunnskap vil gi bedre grunnlag for tiltak som kan påvirke skjønnsutøvelsen, for eksempel opplæring, samarbeid og erfaringsdeling, ulike former for veiledning og beslutningsstøtte, eller kontroll. Det ville også være nyttig med oppmerksomhet og kunnskap om hvordan ulike faktorer, inklusiv økonomiske insentiver, påvirker legenes sykmeldingspraksis. Det kan for eksempel finnes gjennom komparative studier eller gjennomføring av forsøk.

Beslutningsstøtte

I Sverige har *Socialstyrelsen* utviklet forsikringsmedisinsk beslutningsstøtte for legene, som inneholder anbefalinger om vurdering av arbeidsevne for ulike diagnoser. Verktøyet er digitalt tilgjengelig og hovedtyngden av svenske kommuner og landsting bruker det. Werner m.fl. (2016) foretok en vignetteundersøkelse av sykmeldingspraksis som omfattet leger fra Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Frankrike. De fant at leger fra Sverige og Nederland var minst tilbøyelige til å gi sykmelding. Som en mulig årsak nevnes at Sverige og Nederland har innført slik beslutningsstøtte for legene.

I 2016 ble det innført beslutningsstøtte for en rekke diagnoser også i Norge. Beslutningsstøtten er utarbeidet i samarbeid mellom Helsedirektoratet og NAV, med bidrag fra Legeforeningen. Beslutningsstøtten implementeres etter hvert i fastlegenes elektroniske pasientjournalsystemer.

Tiltaket skal evalueres. Dette er et interessant tiltak som bør følges opp dersom evalueringen viser gode resultater. Det er viktig at effekt på sykefraværet er en del av denne evalueringen.

Utvikling av legeerklæringen

Det har skjedd en betydelig utvikling av sykmeldingsblanketten over tid, med klare spørsmål om pasienten kan være i arbeid og hva vedkommende eventuelt ikke kan gjøre. Legeerklæringen som brukes ved søknad om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har ikke vært modernisert på samme måte. En utfordring er at den samme erklæringen benyttes ved søknad om en ytelse med sikte på at personer skal komme tilbake i arbeid (arbeidsavklaringspenger), og ved søknad om uføretrygd. De fleste som søker uføretrygd har allerede vært gjennom et langt avklaringsløp. Det legges i det siste tilfellet stor vekt på om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er utprøvd. Når erklæringen benyttes i en søknad om arbeidsavklaringspenger, bør spørsmålene i erklæringen ha et mer arbeidsrettet fokus enn i dag. Dermed vil erklæringen kunne bli mer rettet mot sentrale punkter i arbeidsevnevurderingen, og i større grad enn i dag understøtte de vurderingene NAV skal gjøre.

Ekspertgruppen mener derfor det er behov for å skille mellom legeerklæringer ved søknad om henholdsvis arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Det bør utarbeides en legeerklæring ved søknad om arbeidsavklaringspenger hvor vurdering av arbeidsevnen står sentralt.

Utstedelse av sykmeldinger og legeerklæringer

Litteraturen gir ikke entydige resultater om effekten av strengere medisinske vurderinger av pasientene ved utstedelse av sykmeldinger eller legeerklæringer. I Hordaland ble det i 2015 igangsatt et forsøk med ny medisinsk vurdering gjennomført av en annen enn fastlegen ved seks måneders sykmelding. Fastlegen beholdt det medisinske ansvaret, og gjorde på bakgrunn av denne gjennomgangen en ny vurdering av om personen fortsatt burde være sykmeldt, gradert sykmeldt eller bli friskmeldt. Den nye medisinske vurderingen hadde dermed karakter av å være råd og innspill fra en kollega. Hele 45 prosent av dem som ble innkalt til ny vurdering avbestilte timen eller møtte ikke til konsultasjonen. Frafallet kan ha flere årsaker, men dette er ikke analysert, og det er derfor usikkert hvilken effekt det har hatt på resultatene. I en evaluering av forsøket finner Mæland m.fl. (2018) at en slik ny vurdering ikke hadde noen effekt, verken på antall dager man var sykmeldt eller på gradering av sykmelding, på sannsynligheten for å bli friskmeldt før sykmeldingsretten var oppbrukt, eller på overgang til arbeidsavklaringspenger.

Mykletun m.fl. (2015) testet effekten av å involvere NAVs rådgivende overleger i systematisk veiledning av fastleger. Veiledningen tok utgangspunkt i pasienter som hadde vært sykmeldt lenger enn åtte uker, og det ble drøftet konkrete mål og virkemidler for å komme tilbake til arbeid. Det ble ikke funnet at veiledningen hadde noen effekt på sykefraværet.

De Jong m.fl. (2011) fant at forsøk med strengere kontroll av søknader om uføretrygd i Nederland førte til mindre langvarig sykefravær, og færre søknader om uføretrygd. De mener at reduksjonen i langvarig sykefravær skyldes endret atferd hos mulige søkere til uføretrygd, mens nedgangen i tilgang til uføretrygd skyldes at flere vender tilbake til arbeid i løpet av sykefraværsperioden. Liebert (2018) finner at innføring av obligatorisk, uavhengig medisinsk vurdering av søknader om uføretrygd i Sveits førte til reduksjon i tilgangen. Reduksjonen i fulle uføretrygder ble delvis motsvart av økning i graderte ytelser. Videre finner Liebert at yrkesdeltakingen øker.

Ofte har kontakten mellom den sykmeldte og helsetjenesten gjennom sykmeldingsperioden hatt hovedfokus på behandling, selv om det etter hvert legges sterkere vekt på muligheten til å komme tilbake til arbeid. Helserelaterte fravær som er så lange at de ender i søknad om arbeidsavklaringspenger, vil kunne være komplekse, med usikkerhet knyttet til videre helseforløp og muligheter til å gjenvinne arbeidsevnen. Ved søknad om arbeidsavklaringspenger kan det derfor være viktig å få vurdert om sykdommen kan være knyttet til tidligere yrke eller andre forhold på arbeidsplassen. Videre kan det være behov for å få utredet om pasientens sykdom har betydning for hva slags arbeid det kan være aktuelt å komme tilbake til.

Dette kan være et argument for at det gjøres en arbeidsmedisinsk vurdering i legeerklæringen ved søknad om arbeidsavklaringspenger. Om en slik vurdering har effekt på tilbakevending til arbeid, kan undersøkes gjennom forsøk som inkluderer både fastleger og leger med arbeidsmedisinsk dybdekunnskap.

Forsøk som er basert på en oppgavedeling mellom fastlegen og en lege med arbeidsmedisinsk dybdekunnskap, kan være mer hensiktsmessig enn rene kontroll-leger. Det kan være van-

skelig for en lege å overprøve en kollegas vurderinger. Videre vil en kontrollerende lege duplisere kostnadene ved legebesøk, mens en spesialisert lege med ansvar for visse legeerklæringer vil bidra til å avlaste fastlegeordningen noe, og dermed kunne redusere merkostnadene ved en slik ordning.

Ekspertgruppen mener derfor at det bør gjennomføres forsøk der sykmeldinger eller legeerklæringer for et utvalg av personer som har mottatt midlertidige, helserelaterte ytelser utover en viss varighet, utstedes av spesialiserte leger med arbeidsmedisinsk bakgrunn. Lengden på denne perioden må vurderes nærmere, blant annet sett i sammenheng med forslaget til endringer i sykepengeordningen i kapittel 7.

Bedre integrering av helse- og arbeidsrettede tjenester

Store brukergrupper innen både helsetjenestene og NAV sliter med psykiske eller psykososiale problemer, smerteproblematikk eller sammensatte helse- og livsproblemer. For mange av disse bør arbeidsdeltakelse inngå som del av behandlingen eller rehabiliteringen. En kunnskapsoppsummering foretatt av Waddell og Burton (2006) konkluderer med at arbeid generelt er positivt både for den fysiske og psykiske helsen. Van der Noordt m.fl. (2014) finner at dette særlig gjelder for dem som har mentale lidelser.

Erfaringen er at det både for NAV og helse- og omsorgstjenesten er vanskelig å møte disse problemene på en tilfredsstillende måte. Vellykkede tjenester krever ofte koordinerte og til dels samtidige tjenester. Medisinsk behandling eller arbeidsrettede tiltak vil hver for seg ofte ikke være tilstrekkelig. Regelen i begge sektorer har likevel vært å tenke sekvensielt: arbeid blir ofte et tema først når behandling er sluttført. OECD har de siste ti årene argumentert sterkt for å styrke båndene mellom arbeid og helse, se for eksempel OECD (2015a). I boks 10.4 er det skissert et mulig forsøk med kombinasjon av kognitiv atferdsterapi og arbeidsrettet støtte til personer med lettere til moderate psykiske lidelser.

Det er bred enighet om at det er et mål å redusere helserelatert fravær fra arbeidslivet. Dette er for eksempel gjenspeilet ved at Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i 2018 ga et felles oppdrag til NAV og Helsedirektoratet om tiltak for å styrke relasjonen mellom helse og arbeid. Videre er HelseIArbeid, som er en satsing på helsefremmende og forebyggende innsats på arbeidsplassen og rask tilgang på tverrfaglig utredning, trukket fram som et mulig tiltak i den nye IA-avtalen.

På operativt nivå er det de siste årene satset på direktoratsnivå blant annet gjennom «Arbeid og helse – et tettere samvirke» – en felles strategi mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet (2016). Viktige elementer er her å rydde i roller og ansvar, styrke kunnskapsgrunnlaget, og å utvikle modeller for samvirke rundt felles brukergrupper som for eksempel personer med lettere psykiske plager, moderate til alvorlige psykiske plager, samt system- og individrettede tiltak for å hindre utstøting av personer med psykiske helseplager og muskel- og skjelett-lidelser. Modellene er et resultat av erfaringer og forskningsresultater fra mange års utprøvinger og prosjekter.

Erfaringene viser imidlertid at det fortsatt er mange som blir gående lenge passive. Slik OECD (2013a) påpeker, er det fare for at manglende felles prioriteringer på tvers av helsetjenestene og NAV representerer en barriere for tilbakevending til arbeid. Det er store utfordringer knyttet til å implementere lovende modeller for samvirke inn i hverdagen i de ordinære tjenestene. Her støter man på tunge strukturer i sektorene, blant annet finansieringsordninger, personvern og prioriteringskriterier. Forskjellige styringsstrukturer kan gjøre det vanskelig å få til konsistente prioriteringer på tvers, og gjøre samhandling vanskeligere.

Selv om det overordnet er bred enighet om å redusere helserelatert fravær fra arbeidslivet, er det fortsatt behov for tydeligere felles prioriteringer på tvers av helse- og arbeidsmarkedspolitikken som kan bidra til å

- styrke samhandlingen mellom arbeids- og helsetjenestene,
- stimulere til større oppmerksomhet om helse/arbeid-agendaen både på regionalt og lokalt plan,
- styrke arbeidsfokuset innen helsetjenestene ved å utvikle effektive intervensjoner som har et tydeligere arbeidsmål i behandlings- og rehabiliteringsprosessene,
- utvikle felles kompetanse på tvers av tjenestesektorene,
- ta et felles ansvar for å utvikle tilbud til den enkelte som har dokumentert effekt, som integrerer arbeids- og helseperspektivene, og hvor sektorene går sammen om tjenesteutøvelsen.

Det er behov for felles styringssignaler. I 2016 utarbeidet arbeids- og helseministrene i Storbritannia sammen et dokument til parlamentet der man lanserte en strategi og en lang rekke initiativ

for å styrke dette området. Dette er senere fulgt opp i en felles, konkretisert strategi med en tiårsplan med mål om å få 1 million flere personer med langvarige helseproblemer i arbeid (Department for Work and Pensions *og* Department of Health 2017).

En slik politikk på tvers av sektorene vil kunne bidra til å styrke måloppnåelsen. I samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet bør det videreutvikles felles mål og strategier på tvers av politikkområdene for å legge til rette for forebygging, og for at arbeidsrettet bistand kan starte så tidlig som mulig, og ikke vente til behandling er avsluttet. Dette kan bidra til at det blir enklere å implementere tiltak med integrerte helse- og arbeidsmål, ved at de prioriteres både i helsesektoren og NAV. Tilgang til slike tilbud bør ikke bestemmes av geografisk tilhørighet.

11.5 Oppsummering av forslag

I dette kapitlet foreslår ekspertgruppen tiltak for en mer effektiv sykefraværsoppfølging, og bedre og tettere oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Videre foreslås tiltak som kan bidra til bedre samvirke mellom NAV og helsetjenesten. Gjennom vårt arbeid har vi konstatert at det er behov for mer kunnskap blant annet om effektene av NAVs virkemidler og hva som skjer i oppfølgingen på arbeidsplassen, og vi har konkrete forslag om innhenting av mer kunnskap. For å få forventet sysselsettingseffekt av forslagene, er det på noen områder behov for ytterligere innsats fra NAV og mer bruk av arbeidsrettede tiltak. Det er derfor nødvendig at NAV har tilstrekkelige ressurser til å utføre disse oppgavene.

Nedenfor følger en oppsummering av forslagene i dette kapitlet:

Sykefraværsoppfølging

- Det bør foretas en tydeligere avklaring av roller og ansvar for bedriftshelsetjenesten og arbeidslivssentrene.
- NAV bør utarbeide rutiner for å følge opp om det skjer tilfredsstillende økning i arbeidstiden eller arbeidsintensiteten for gradert sykmeldte utover i sykmeldingsforløpet.
- Ved de obligatoriske oppfølgingspunktene bør det foretas en reell vurdering av om tilbakevending til tidligere arbeid er sannsynlig for sykmeldte.
- Arbeidsrettede tiltak bør starte så tidlig som mulig når det er behov for det.
- Det innføres et obligatorisk dialogmøte 3 i en ny sykepengeordning. Dette bør gjøres på en måte som kan evalueres.
- NAV bør bruke de mulighetene digitalisering og administrative data gir for å identifisere den gruppen som med stor sannsynlighet trenger ekstra oppfølging.
- Mulighet til permisjon fra en jobb med fulle sykepenger i inntil tolv uker for friskmelding for arbeidsformidling, i tilfeller hvor det blir klargjort at sykmeldte ikke kan returnere til gammel arbeidsgiver, men kan jobbe andre steder.

Oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

- Flere personer med nedsatt arbeidsevne bør komme tidligere i gang med arbeidsrettet oppfølging, parallelt med medisinsk behandling. NAVs kapasitet til å tilby egnede tiltak bør derfor økes.
- Den individuelle aktivitetsplanen, og oppfølgingen av den, må være innrettet slik at det framgår klart hvilke avklaringer og tiltak som forventes gjennomført. På oppfølgingspunktene må det gjøres en reell vurdering av om kriteriene for mottak av arbeidsavklaringspenger er oppfylt.
- Skille tydeligere i arbeidsevnevurderingen mellom de helsemessige vurderingene som gjøres ved behandlingen av folketrygdens inngangsvilkår, og de vurderingene som gjøres av mulighetene til å komme tilbake i arbeid. Hvis det ved utarbeiding av arbeidsevnevurderingen ser ut som personen ikke vil gjenvinne full arbeidsevne, må omfanget av en eventuell restarbeidsevne vurderes.
- NAV bør benytte kvantitativ beslutningsstøtte basert på administrative data og metoder for profilering og matching for å forenkle utarbeidingen av arbeidsevnevurderingen, samt for å gjøre mer treffsikre valg av tiltak for at flere skal komme tilbake i arbeid. Utvikling av kvantitativ beslutningsstøtte må kombineres med opplæring av saksbehandlere i NAV.

Samvirke mellom NAV og helsetjenesten

- Det bør utarbeides en legeerklæring ved søknad om arbeidsavklaringspenger hvor vurdering av arbeidsevnen står sentralt. Dette for å skille legeerklæringer ved søknad om arbeids-

avklaringspenger fra erklæringer ved søknad om uføretrygd.
- Forsøk der sykmeldingen eller legeerklæringen for et utvalg personer som har mottatt midlertidige helserelaterte ytelser utover en viss varighet, utstedes av spesialiserte leger med arbeidsmedisinsk bakgrunn.
- Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet bør videreutvikle felles mål og strategier på tvers av politikkområdene, for å legge til rette for forebygging og for at arbeidsrettet bistand kan starte så tidlig som mulig, og ikke vente til behandling er avsluttet.

Behov for mer kunnskap

- Mer forskning om hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne.
- Arbeids- og sosialdepartementet bør benytte endringene i IA-avtalen til å igangsette et forskningsprosjekt for å evaluere hvilken effekt arbeidslivssentrenes bistand har på sykefraværet.
- Utvikling av anvendbar kunnskap om forebyggende arbeidsmiljøarbeid som det er enkelt for arbeidsgiver og arbeidstaker å ta i bruk.
- Arbeidsmarkedsmyndighetene sørger for økt kunnskap om sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassen og om den innsatsen NAV gjør gjennom systematiske evalueringer og kunnskapsoppsummeringer.
- Det bør innhentes mer kunnskap om gruppen med nedsatt arbeidsevne som verken er registrert med arbeid, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.
- Arbeids- og sosialdepartementet bør evaluere endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger fra 2018, for å se om det virker etter hensikten, og om NAV har tilstrekkelig kapasitet til å fylle oppgavene.
- Bedre kunnskap om hva som påvirker legenes skjønnsutøvelse og personers holdninger til helserelatert fravær.

Del V
Terskler i arbeidslivet

Kapittel 12
Lettere innpass i arbeidslivet

Dette kapitlet beskriver etterspørselssiden i arbeidsmarkedet og forhold som har betydning for at folk får jobbe. I tråd med mandatet vil ekspertgruppens forslag legge vekt på tiltak for at flere personer i arbeidsdyktig alder kan komme i jobb. For at økt arbeidstilbud skal føre til høyere sysselsetting må det være tilstrekkelig etterspørsel etter arbeidskraft. Den samlede økonomiske politikken må derfor støtte opp under målet om høy sysselsetting, ikke minst gjennom å sørge for et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel.

Et høyt lønnsnivå med relativt små lønnsforskjeller er tegn på en sunn økonomi, med høyt produktivitetsnivå og relativt jevn fordeling av verdiskapingen. Det er viktig å bevare en lønnsstruktur med relativt små lønnsforskjeller. Men hvis lønnsnivået for noen grupper ligger høyt i forhold til deres produktivitetsnivå, vil det kunne føre til redusert sysselsetting for disse gruppene.

For å øke sysselsettingen blant innvandrere med fluktbakgrunn og deres familier, som ofte har svake kvalifikasjoner i det norske arbeidsmarkedet, er det nødvendig med opplæring og kvalifisering. Introduksjonsprogrammet gir grunnleggende kvalifisering og kan kombineres med ulike arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Praktisk jobb gjennom midlertidig subsidiert arbeidsforhold kan også være aktuelt for å få flere i arbeid.

Tiltak som bidrar til å redusere lønnskostnadene for personer med lav eller usikker produktivitet, kan føre til at flere kommer i jobb. Vi foreslår betydelig økt bruk av lønnstilskudd for å inkludere flere i arbeidslivet. For å motvirke utilsiktede virkninger må tilskuddet målrettes mot utsatte grupper som har særlige vanskeligheter for å komme i jobb. Lønnstilskudd bør være tidsavgrenset.

Det bør vurderes å forsterke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant arbeidsledige. Dette er særlig aktuelt i områder/perioder med svak tilgang på ledige jobber relativt til antallet jobbsøkere. Det er behov for mer kunnskap om effekter av etablererstøtte, og det er et område som kan være godt egnet for forsøksvirksomhet.

Stillingsvernet bidrar til å trygge ansettelsesforholdene i arbeidslivet. Samtidig kan et strengt stillingsvern gjøre arbeidsgivere mer forsiktige ved nyansettelser, og det kan svekke sysselsettingen for utsatte grupper. Prøveperioden ved ansettelser bør gjøres mer reell. Dette kan gjøres på ulike måter. En oppmykning av de særskilte kravene som gjelder for begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden, ville trolig gjøre arbeidsgivere mer villige til å ansette en arbeidstaker med usikker produktivitet, for eksempel på grunn av lite arbeidserfaring. Alternativt ville en noe lengre prøvetid enn de nåværende seks månedene kunne øke arbeidsgiveres mulighet til reell utprøving før fast ansettelse.

Selv om personer som står uten arbeid ønsker å arbeide, kan det være ulike barrierer som gjør det vanskelig å finne en jobb. I dette kapitlet ser vi på aktuelle tiltak for å gjøre det lettere å få innpass i arbeidslivet og dermed øke sysselsettingen for utsatte grupper.

En viktig del av vårt mandat er å analysere forhold som gjør det særlig krevende å inkludere særskilte grupper i arbeidslivet, eller som utfordrer muligheten til samtidig å opprettholde høy sysselsetting og et høyt lønnsnivå, samt å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen i disse gruppene.

I avsnitt 12.1 redegjøres det kort for noen faktorer som kan være med på å påvirke arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft, som den generelle økonomiske utviklingen, teknologisk utvikling og lønnsdannelse. I avsnitt 12.2 drøftes mulige generelle tiltak som kan redusere lønnskostnadene og dermed stimulere arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft, som større lønnsforskjeller og endring i arbeidsgiveravgiften. I avsnitt 12.3 diskuteres mer målrettede tiltak for å øke etterspørselen etter utsatte grupper, som lønnstilskudd og tilrettelegging på arbeidsplassen. I avsnitt 12.4 drøftes en del andre tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft, herunder stillingsvern, prøvetidsregler og kvoter. Avsnitt 12.5 oppsummerer våre forslag.

12.1 Faktorer som påvirker bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft

Bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft avhenger av en rekke ulike faktorer. Den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien har stor betydning. I en nedgangskonjunktur der samlet etterspørsel faller, vil bedriftene redusere sin produksjon, og da vil behovet for arbeidskraft falle. De faktorene som bestemmer den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien – og dermed bestemmer konjunkturutviklingen – vil også være sentrale for utviklingen i sysselsettingen.

Etterspørselen etter arbeidskraft vil også avhenge av produksjonsforholdene, og i hvilket omfang bedriftene velger å bruke arbeidskraft i produksjonen. Teknologisk utvikling kan føre til at bedriftene erstatter arbeidskraft med realkapital gjennom automatisering og digitalisering. Et høyt lønnsnivå gjør arbeidskraften dyrere. Det kan bidra til at bedriftene velger produksjonsmetoder med mindre bruk av arbeidskraft. Lønnsnivået for enkelte grupper av arbeidskraft vil også påvirke om bedriftene velger å bruke denne arbeidskraften, eller om bedriften vil bruke andre produksjonsmetoder som bruker mer realkapital, og kanskje andre typer arbeidskraft.

I offentlig sektor er etterspørselen etter arbeidskraft i stor grad bestemt av budsjettutviklingen. Det er ingen mangel på arbeidsoppgaver i offentlig sektor, og større budsjetter vil gi rom for økt offentlig sysselsetting. Men hensynet til bærekraftige offentlige finanser legger sterke begrensninger på budsjettpolitikken. Innenfor en gitt budsjettramme vil økt pengebruk på et område måtte veies mot reduserte utgifter til andre formål. Tilsvarende vil lønnsnivået og organisering av produksjonen ha betydning for valget mellom offentlig sysselsetting og bruk av realkapital og produktinnsats. Med stramme budsjetter vil sammenhengen mellom lønn og sysselsetting kunne være sterk. For et konstant samlet lønnsbudsjett vil en økning i lønnsnivået på for eksempel fem prosent føre til at sysselsettingen i antall personer må reduseres med fem prosent. Samtidig er det viktig at lønnsnivået i offentlig sektor er høyt nok til å rekruttere, beholde og motivere godt kvalifisert arbeidskraft.

Organiseringen av arbeidstiden for de enkelte arbeidstakerne kan også påvirke arbeidsgivers etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidstidsbestemmelsene og variasjonen i arbeidsmengden over tid gir betingelser for arbeidsgivers planlegging av bemanningen. For eksempel kan begrensninger på alminnelig arbeidstid per døgn i kombinasjon med variasjoner i arbeidsmengde gjennom uka gi et udekket behov for personale de dagene det er mye å gjøre. I noen tilfeller kan slike situasjoner løses med avtaler om unntak fra arbeidsmiljøloven eller med bruk av deltidsstillinger. Arbeidstidsutvalget (NOU 2016: 1) vurderte behovet for endrede regler knyttet til arbeidstid og om det var behov for særregler knyttet til skift- og turnusarbeid. Ekspertgruppen mener at arbeidstidsreguleringer kan ha betydning for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, men har ikke vurdert problemstillingene som ble diskutert i Arbeidstidsutvalget nærmere.

12.1.1 Makroøkonomisk utvikling og økonomisk politikk

Den makroøkonomiske utviklingen og den generelle økonomiske politikken har stor betydning for etterspørselen etter arbeidskraft.

Konkurranseevnen overfor utlandet og utviklingen i lønnskostnader påvirker bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Som en liten åpen økonomi er Norge utsatt for internasjonale konjunktursvingninger, som ofte slår direkte ut i etterspørselen etter norske eksportprodukter. Det vil påvirke sysselsettingen. Prisutviklingen på råvarer har også stor innvirkning på inntekter, produksjon og dermed sysselsetting. Oljeprisfallet i 2014 førte blant annet til lavere aktivitet i petroleumsrelatert virksomhet, og innebar redusert behov for arbeidskraft.

Utformingen av den økonomiske politikken påvirker den økonomiske utviklingen. I perioder med konjunktursvekkelser kan både pengepolitikken og finanspolitikken brukes for å stabilisere produksjon og sysselsetting. Derimot kan det føres en strammere økonomisk politikk for å unngå press i økonomien i oppgangsperioder. Finanspolitikken påvirker også økonomiens vekstevne på lang sikt.

Ekspertgruppen legger vekt på at den økonomiske politikken må understøtte høy sysselsetting. En finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet er viktig for høy deltakelse i arbeidsmarkedet. Samtidig må finanspolitikken være bærekraftig på lengre sikt, i tråd med handlingsregelen for finanspolitikken.

Pengepolitikken skal sørge for en lav og stabil inflasjon på mellomlang sikt. Pengepolitikken har også en avgjørende rolle i konjunkturstyringen. En pengepolitikk som bidrar til at hele produksjonskapasiteten i økonomien utnyttes, ved å stimulere økonomien når det er ledig kapasitet, og

dempe aktiviteten når det er press i økonomien, vil bidra til høy sysselsetting over tid. I forskriften for pengepolitikken som kom i mars 2018, ble høy og stabil produksjon og sysselsetting fastsatt som et mål for pengepolitikken.

Vi vil understreke at varig høy sysselsetting bygger på et godt samspill mellom etterspørsel og tilbud i økonomien. Våre forslag vil i tråd med mandatet i stor grad dreie seg om å øke arbeidstilbudet i økonomien, ved å legge til rette for at flere personer i arbeidsdyktig alder kan komme i jobb. Ved et høyt nivå på samlet etterspørsel vil dette føre til at sysselsettingen øker, slik at fortrengningseffekter blir begrensede og kortvarige. Men dersom etterspørselssiden svikter og samlet etterspørsel blir for lav, vil økt arbeidstilbud i liten grad bidra til høyere sysselsetting. Da vil lav etterspørsel føre til at det blir for få jobber totalt. I så fall vil tiltak for å kvalifisere og motivere arbeidssøkere i liten grad føre til økt sysselsetting, fordi arbeidssøkerne vil konkurrere om et for lavt totalt antall jobber. En god politikk for å oppnå høy og stabil samlet etterspørsel er derfor en grunnleggende forutsetning for helheten i ekspertgruppens forslag.

12.1.2 Teknologisk utvikling og automatisering av arbeidsoppgaver

De siste tiårene har utviklingen innen IKT og automatisering av arbeidsoppgaver ført til betydelige endringer i etterspørselsmønstre og produksjonen av varer og tjenester. Det har medført behov for omstillinger og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. En rekke manuelle yrker er blitt mekanisert, og behovet for arbeidskraft er redusert i de næringene der automatisering har funnet sted.

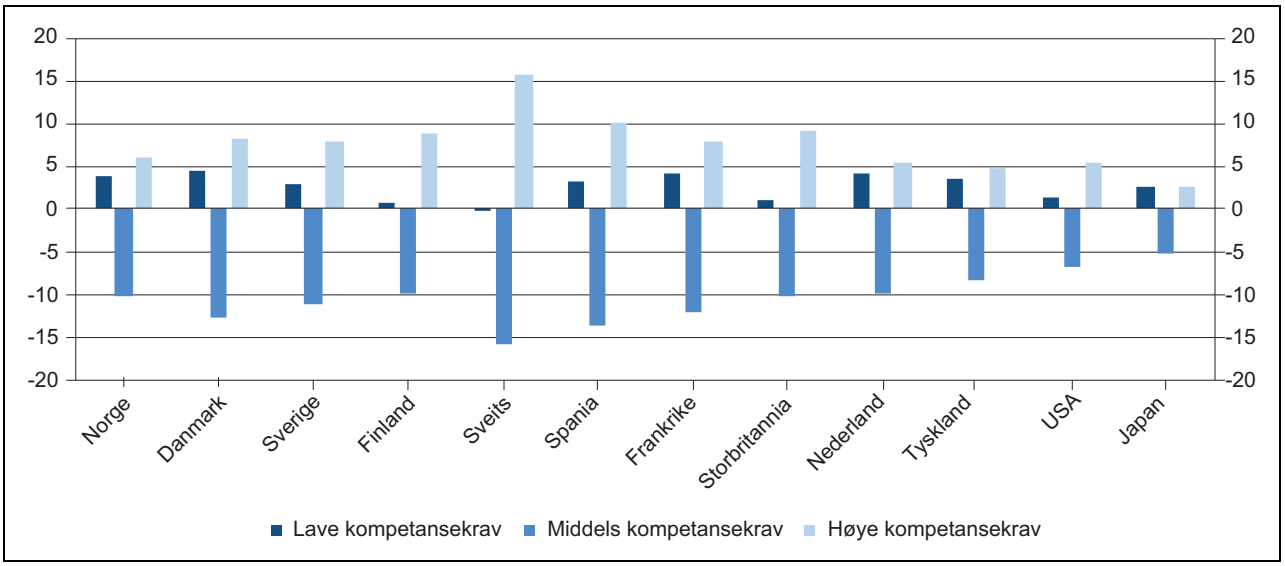
Automatisering har endret sammensetningen av sysselsettingen i flere land. Autor m.fl. (2006) og Autor og Dorn (2013) beskriver hvordan kunnskapsbasert teknologisk framgang har senket kostnadene ved å automatisere oppgaver i USA, og hvordan yrker med høy grad av rutineoppgaver, særlig i vareproduksjonen, har forsvunnet fra det amerikanske arbeidsmarkedet. Disse studiene peker videre på at befolkningens økte etterspørsel etter tjenester har ført til at mange av de som tidligere utførte rutineoppgaver i vareproduserende næringer, har funnet arbeid i tjenesteytende næringer. Siden kvalifikasjonskravene i en del tjenesteytende næringer er lavere enn i vareproduserende næringer, har næringsendringer ført til vekst av lavkompetansejobber med lavere lønninger. I kombinasjon med at kunnskapsbasert teknologisk endring trekker i retning av økt etterspørsel og høyere lønninger for arbeidskraft med høy kompetanse, har dette ført til en økende polarisering i det amerikanske arbeidsmarkedet, med økte lønnsforskjeller. Flere europeiske land har opplevd en tilsvarende polarisering i arbeidsmarkedet (Goos og Manning 2007; Goos m.fl. 2009; Goos m.fl. 2014). Globaliseringen har også påvirket inntektsforskjellene i mange avanserte økonomier. Tiltakende spesialisering i kunnskapsintensive næringer og økningen i det globale tilbudet av lavt utdannet arbeidskraft har bidratt til å presse lønningene ned for personer med lav utdanning i disse økonomiene.

Den økte polariseringen i arbeidsmarkedet er illustrert i figur 12.1. Fra 1995 til 2015 har sysselsettingen økt særlig sterkt i yrker med høye krav til kompetanse og til en viss grad også i yrker med lave kompetansekrav. Samtidig har sysselsettingen blitt redusert i yrker med middels kompetansekrav.

En mye omtalt studie av Frey og Osborne (2013) ser på hvor utsatt ulike yrker er for automatisering. Pajarinen m.fl. (2015) har anvendt disse resultatene på norske data, og kommer fram til at en av tre jobber har kjerneoppgaver som er særlig utsatt for automatisering de neste 10–20 årene. Bye og Næsheim (2016) påpeker en del svakheter ved disse analysene. For eksempel er det ikke tatt hensyn til at ny teknologi vil gjøre produksjonen mer effektiv. Det kan gi lavere priser på varer som produseres, og føre til økt etterspørsel og dermed økt behov for arbeidskraft.

Nedelkoska og Quintini (2018) har estimert risikoen for automatisering i 32 OECD-land. De finner at mindre enn 14 prosent av alle jobber på tvers av de 32 landene er svært automatiserbare. Sammenlignet med Frey og Osbornes studie finner Nedelkoska og Quintini at en langt lavere andel jobber har høy risiko for å automatiseres, og at det er variasjon mellom land. Mens en av tre jobber har høy risiko for å automatiseres i Slovakia, gjelder dette for bare seks prosent av jobbene i Norge. Generelt er jobbene i anglo-saksiske, nordiske land og Nederland mindre automatiserbare enn i Øst- og Sør-Europa.

Samtidig som det legges ned jobber som følge av automatisering vil det også oppstå nye arbeidsoppgaver. Det bidrar til å skape nye jobber. Automatisering vil i tillegg kunne frigjøre arbeidskraft som kan brukes andre steder. Fölster (2018) viser til beregningen til Pajarinen m.fl. anvendt på norske data og vurderer hvor mange jobber som skapes. Fölster finner at de nye jobbene som skapes blant annet fylles av de som utvikler ny digital teknologi som kjører IKT-systemer, eller som produ-



Figur 12.1 Sysselsatte etter kompetansenivå i yrket. Endring i prosentpoeng fra 1995 til 2015

Tallene er basert på den internasjonale standarden for yrkesklassifisering ISCO-88. Yrker med høye kompetansekrav omfatter bl.a. administrative ledere, akademiske yrker og yrker med kortere høyskole- og universitetsutdanning og teknikere. Yrker med middels kompetansekrav omfatter bl.a. kontor- og kundeserviceyrker, håndverkere og prosess- og maskinoperatører. Yrker med lave kompetansekrav omfatter bl.a. salgs-, service- og omsorgsyrker og yrker uten krav til utdanning.
Kilde: OECD

serer og leverer tjenester som digitaliseringen gjør mulig.

Det er ikke nytt at det skjer omstillinger i arbeidslivet. Over de siste tiårene har næringsstrukturen i Norge endret seg betydelig, ved at det blir færre jobber innen primærnæringene og industrien, og flere jobber i tjenestesektoren. Dynamikken i arbeidsmarkedet illustreres ved det høye antallet arbeidsforhold som skapes og forsvinner i løpet av ett år. Fra andre kvartal 2017 til andre kvartal 2018 ble det skapt 307 000 nye arbeidsforhold, mens 253 000 forsvant. Automatisering og digitalisering fører til at mange jobber forsvinner raskt og på mange områder blir det økte kompetansekrav for å komme inn i arbeidslivet. Da er det viktig at arbeidsmarkedspolitikken og etter- og videreutdanning mv. rettes inn mot de som rammes av omstilling. Selv om mange yrker ikke forsvinner, vil kompetansekravene kunne endres betydelig på grunn av den teknologiske utviklingen.

Den teknologiske utviklingen har også andre viktige makroøkonomiske effekter enn produktivitetsvekst og omstilling i arbeidslivet. Nye vekstnæringer innen teknologi har blant annet lavere investeringsnivå enn de tradisjonelle næringene innen vareproduksjon, noe som bidrar til en reduksjon i samlet investeringsnivå (OECD 2015b). Sammen med flere andre faktorer som bidrar til reduserte investeringer og økt sparing, har dette ført til et fall i realrentene, både på kort og lang sikt (Rachel og Smith 2017).

Det siste tiåret har det lave langsiktige realrentenivået i en del land begrenset sentralbankens mulighet til å stimulere økonomien ved å senke styringsrenten, fordi det er begrensninger på hvor langt styringsrenten kan senkes under null. Dersom sentralbanken ikke kan senke styringsrenten så mye som den ønsker, innebærer det en risiko for at samlet etterspørsel blir for lav, slik at sysselsettingen svekkes. Framover kan dette være en begrensning på pengepolitikkens mulighet til å stimulere økonomien og motvirke nedgangskonjunkturer. Da vil det være viktig med andre kilder til etterspørsel som kan støtte opp under veksten i økonomien. I Norge innebærer gode offentlige finanser gjennom Statens pensjonsfond utland at vi har betydelig finanspolitisk handlekraft i en nedgangskonjunktur, dersom pengepolitikken skulle være begrenset.

Den teknologiske utviklingen har også bidratt til svært høye overskudd i teknologiselskaper og dominerende selskaper i mange næringer, noe som har ført til økt kapitalandel og økende inntektsulikhet. Store overskudd, lav innbetaling av skatt og relativt lave investeringsnivåer i teknologiselskaper og dominerende selskaper i andre næringer, bidrar til lavere samlet etterspørsel. Det kan svekke sysselsettingen, særlig dersom pengepolitikkens mulighet til å stimulere økonomien er begrenset. Da er det viktig med internasjonalt

samarbeid med sikte på at alle selskaper betaler skatt som står i samsvar med aktivitet og lønnsomhet. Det kan gi økte midler til det offentlige, og kan dempe behovet for økt skatt i andre deler av økonomien.

12.1.3 Lønnskostnader og lønnsdannelsen

Lønnskostnader har betydning for etterspørselen etter arbeidskraft. Økte lønnskostnader vil isolert sett redusere arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft. Blant annet innebærer høye lønnskostnader at det blir mer lønnsomt å bruke kapital på å investere i teknologi som kan gjøre jobben i stedet for mennesker.

Det norske systemet for lønnsdannelse er karakterisert ved høy grad av koordinering. Lønnsdannelsen bygger på frontfagsmodellen, der den samlede lønnsveksten i frontfaget danner en norm for de øvrige forhandlingsområdene. Den innebærer at konkurranseutsatte næringer forhandler først, slik at det gis en rettesnor for oppgjørene i resten av økonomien. Dersom konkurranseutsatte næringer skal kunne holde på arbeidskraften, kan ikke lønnsveksten i andre næringer overstige lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor. Lønnsdannelsen i Norge er blitt drøftet i flere offentlige utvalg, sist i Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) og Holden III-utvalget (NOU 2013: 13).

Lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging. Her spiller myndighetene også en viktig rolle. Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Holden III-utvalget konkluderte med at dette har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.

Internasjonale sammenligninger tyder på at høy grad av koordinering i lønnsdannelsen gir mindre lønnsforskjeller, høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet enn det som kan bli resultatet med en mer desentralisert lønnsdannelse (OECD 2012; 2018a). Cappelen-utvalget nevner at en grunn til dette kan være at partene i arbeidslivet gjennom koordineringen i større grad tar hensyn til hvordan lønnsveksten påvirker sysselsetting og arbeidsledighet i økonomien samlet sett.

Lønnsdannelsen i Norge har bidratt til en jevn inntektsfordeling. Sammenlignet med de fleste andre land er det mindre forskjell mellom fattig og rik i Norge, og også mindre forskjell mellom lavlønnsgrupper og høylønnsgrupper. Mindre forskjeller i lønninger trekker i retning av at sysselsatte personer med lav kompetanse tjener mer i Norge enn tilsvarende grupper i andre land. Ettersom lavkvalifisert arbeidskraft er relativt sett dyrere i Norge, vil arbeidsgiverne dermed kunne etterspørre mindre av denne typen arbeidskraft.

I tråd med mandatet vil ekspertgruppen ikke gjøre noen særskilt vurdering av systemet for lønnsdannelsen.

12.2 Lønnskostnader for grupper med lav sysselsetting

Mange som står utenfor arbeidslivet kan ha lav eller usikker produktivitet. For at arbeidsgivere skal ansette en person, må produktiviteten til den enkelte rettferdiggjøre lønnen. I dette avsnittet drøftes betydningen av lønnskostnadene for grupper med lav sysselsetting og mulige tiltak for å redusere disse lønnskostnadene.

12.2.1 Relative lønninger

Lønnsstrukturen i Norge, med relativt små lønnsforskjeller, kan gjøre det vanskeligere for personer med svake kvalifikasjoner å få innpass i arbeidslivet. I Norge, som i andre land, er det store forskjeller i produktivitet mellom yrker og arbeidstakere. Det utfordrer mulighetene til å kombinere høy sysselsetting med et høyt lønnsnivå med små lønnsforskjeller. Med større lønnsforskjeller og en reduksjon i de laveste lønningene ville det bli mer attraktivt for arbeidsgiverne å ansette arbeidstakere med svake kvalifikasjoner i jobber med lav lønn. Det kunne øke sysselsettingen for grupper med lav kompetanse.

Tyskland er et eksempel på et land som har kombinert større lønnsspredning med positiv sysselsettingsutvikling for personer med lave kvalifikasjoner. Samtidig er det også blitt økt inntektsulikhet (Cappelen-utvalget NOU 2016: 15).

Større lønnsforskjeller vil også ha andre virkninger på økonomien. Barth og Moene (2000) drøfter hvordan den solidariske lønnspolitikken i Norge og Sverige med sikte på mindre lønnsforskjeller mellom bransjer og bedrifter fører til at høyproduktiv virksomhet blir mer lønnsom, fordi lønningene ikke blir så høye der, mens lavproduktiv virksomhet blir mindre lønnsom, fordi lønnin-

gene øker der. Mindre lønnsforskjeller fører derfor til økte investeringer og mer sysselsetting i høyproduktiv virksomhet, og mindre investeringer og færre sysselsatte i lavproduktiv virksomhet. Dermed øker produktiviteten samlet sett.

Større lønnsforskjeller vil også lede til større inntektsforskjeller og økt fattigdomsproblematikk. OECD (2015c) finner at økende ulikhet kan ha negative virkninger på den økonomiske veksten. Nivået på de laveste lønningene må også ses i lys av nivået på trygdeytelsene. Hvis lønningene blir for lave i forhold til trygdeytelsene, vil det svekke insentivene til å ta de dårligst betalte jobbene. Det kan også svekke sysselsettingen.

Som nevnt over kan det norske systemet for lønnsdannelse med relativt små lønnsforskjeller innebære utfordringer for jobbmulighetene for personer som har lav produktivitet i det ordinære arbeidsmarkedet. Samtidig vil en generell økning i lønnsforskjellene innebære betydelige ulemper, og er etter vår mening derfor ikke en hensiktsmessig metode for å oppnå økt sysselsetting. Arbeidsmarkedspolitikken må legge vekt på tiltak for å bedre befolkningens arbeidsevne og kompetanse, gjennom utdanning, kvalifisering og arbeidsrettede tiltak, se kapittel 10 og 11. For personer med lav eller usikker produktivitet må man likevel også se på tiltak på etterspørselssiden, med sikte på å gjøre arbeidsgiverne mer villige til å ansette slike personer.

Innvandring innebærer nye utfordringer

Den betydelige innvandringen siden 2004, både arbeidsinnvandring og annen innvandring, innebærer nye utfordringer for lønnsdannelsen.

De små lønnsforskjellene i Norge innebærer at de laveste lønningene er relativt sett høye sammenlignet med andre land, mens de høyeste lønningene er relativt sett lave. Det innebærer at lavkvalifisert arbeidskraft vil ha relativt sett mer å tjene på å komme til Norge enn høykvalifisert arbeidskraft. Det trekker i retning av økt tilbud av arbeidskraft fra innvandrere med lav utdanning. Samtidig kan høye lønninger i jobber med lave kvalifikasjonskrav redusere omfanget av slike jobber. Det trekker i retning av redusert etterspørsel etter lavkvalifisert arbeidskraft. I bransjer og jobber hvor konkurransen kan bli stor, kan man forvente et særlig press nedover på lønningene.

Arbeidsinnvandring kan ha stor betydning for sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere med lav kompetanse som er bosatt i Norge. Det gode lønns- og velferdsnivået i Norge innebærer at norske virksomheter kan hente arbeidskraft med bra kvalifikasjoner fra land i EU/EØS-området, uten å måtte betale høye lønninger. Selv om norske arbeidstakere har en fordel med språk og kultur, vil norske arbeidstakere med svake kvalifikasjoner kunne tape i konkurransen om jobbene, se kapittel 3. Innvandrere vil kunne ha en enda tøffere konkurranse mot ny arbeidsinnvandring, fordi de i mindre grad har fordelen av kjennskap til norsk språk og arbeidsliv. Konkurranse fra arbeidsinnvandrere innebærer at kompetansetiltak og andre tiltak for å styrke utsatte gruppers arbeidsevne kan ha en avgjørende betydning for sysselsettingen i disse gruppene.

Norge har ingen direkte virkemidler til å styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land. Det bor om lag 500 millioner mennesker i EU/EØS-området, og mange ville kunne fått en betydelig forbedring i levestandarden ved å få jobb i Norge. For Norge er det viktig at de som kommer får gode jobber, og ikke jobber med lav produktivitet og dårlig betaling eller at de raskt kommer over i en trygdeordning. God og effektiv regulering av arbeidslivet for å hindre sosial dumping og uthuling av lov- og avtaleverk er viktig, og det må føres effektivt tilsyn for å sikre at regelverket følges.

Et virkemiddel for å unngå uheldige konsekvenser av arbeidsinnvandringen er allmenngjøring av tariffavtaler. Allmenngjøringen bidrar til å holde lønningene oppe og sikrer innvandrere avlønning mer på linje med innenlandske arbeidstakere. Det kan begrense arbeidsinnvandringen til lavproduktive jobber, og det kan øke jobbmulighetene for innenlandsk arbeidskraft som konkurrerer om jobbene mot arbeidsinnvandrere. Økte lønninger kan imidlertid også bidra til at det blir færre jobber med lave kvalifikasjonskrav som isolert sett gjør det vanskeligere for lavt kvalifiserte å komme i arbeid.

Sammenheng mellom lønnsspredning og sysselsetting

I Norge og i andre EØS-land er sysselsettingsandelen for personer med lav utdanning betydelig lavere enn for personer med høyere utdanning, se omtale i kapittel 3. Det er særlig den lave sysselsettingsandelen blant flyktninger som trekker ned andelen sysselsatte blant innvandrere fra land utenfor EØS-området. Den lave sysselsettingen blant ulike innvandrergrupper fra land utenfor EØS-området gir utslag i sysselsettingsandelen samlet sett. Ved utgangen av 2018 utgjorde innvandrere fra Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika syv prosent av befolkningen. Som vist i kapittel 3 er også en av fire av de ikke-sysselsatte i alderen 20–66 år innvandrere.

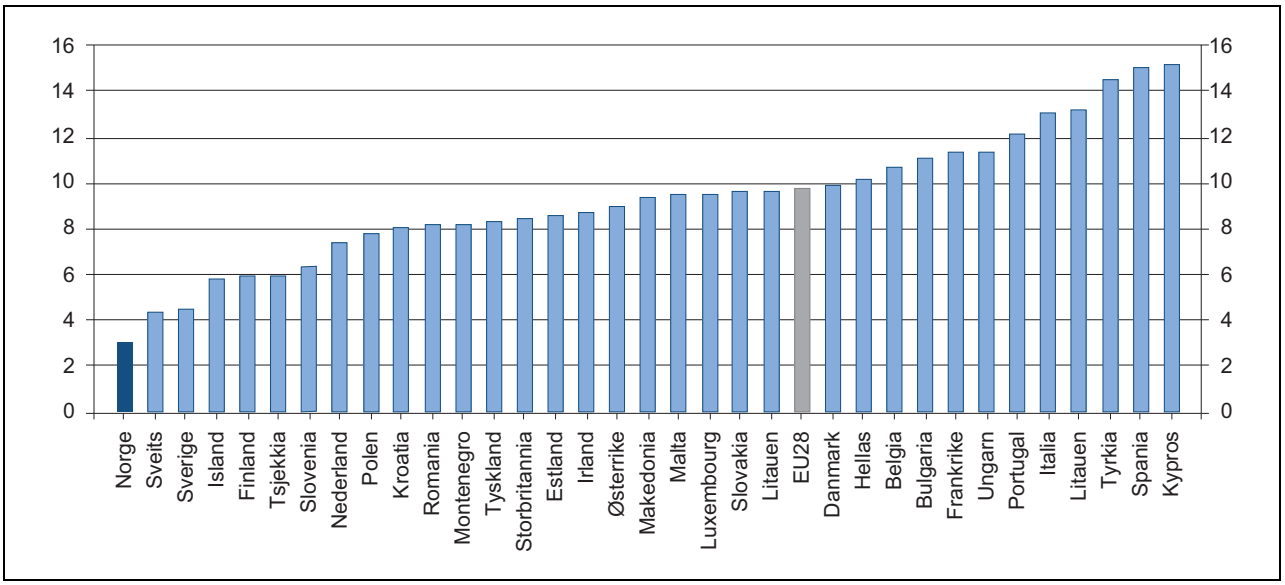
En medvirkende årsak til den lave sysselsettingen for lavt utdannede og særlig blant personer født utenfor EØS-området, kan være de forholdsvis høye minstelønnssatsene i Norge. I de fleste andre OECD-land er minstelønnssatsene lavere. Både Norge og Sverige har få sysselsatte i yrker med ingen eller lave utdanningskrav, se figur 12.2. Et lavt omfang av jobber i slike yrker kan gjøre det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet for personer med svake kvalifikasjoner.

Sammenligning mellom land kan tyde på at det er en sammenheng mellom lønnsspredningen i den nedre halvdelen av lønnsfordelingen og den relative sysselsettingsgraden for innvandrere født utenfor EØS-området, se figur 12.3. I Danmark, Finland, Sverige og Norge er det både lav lønnsspredning og lav sysselsetting for denne innvandrergruppen relativt til sysselsettingen for majoritetsbefolkningen.

I Sverige har det vært diskusjon om behovet for mer lønnsspredning for å integrere innvandrere og andre utsatte grupper i arbeidsmarkedet. I 2018 ble det enighet mellom partene i arbeidslivet og regjeringen om å opprette såkalte etableringsjobber for innvandrere og langtidsledige. Personer som ansettes i slike jobber, skal dels få lønn fra arbeidsgiver og dels et tilskudd fra staten. Den disponible inntekten skal motsvare en inntekt som er på nivå med minstelønningene i tariffavtalene. Jobbene skal være midlertidige, og det skal være muligheter for å kombinere arbeid med utdanning. Det tas sikte på at denne ordningen skal iverksettes i løpet av andre halvår 2019.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017; 2018) har foreslått at tariffavtalene skal åpne for permanente nye enkle jobber med betydelig lavere avlønning enn minstelønningene. Disse jobbene kan innebære enkle arbeidsoppgaver som for eksempel vaktmester, resepsjonist, parkeringsvakt mv. Ifølge Calmfors m.fl. (2018) oppga en tredel av de foretakene som besvarte en undersøkelse i Sverige, at de ville foreta ansettelser i nye typer av lavkvalifiserte jobber om disse kunne betales betydelig lavere enn dagens minstelønninger (14–15 000 SEK per måned). Selv om jobbene er foreslått å være permanente, er det meningen at de skal fungere som springbrett til nye jobber for de ansatte. Det ble derfor også foreslått å legge til rette for muligheter til å ta utdanning. En studie for Sverige viser at av arbeidsledige som kom inn på lavkvalifiserte jobber i 2005, var mer enn 40 prosent kommet over i mer kvalifiserte jobber ti år etter (Calmfors m.fl. 2018). Tidligere arbeidsledige som kom inn på slike jobber, hadde også en betydelig bedre inntektsutvikling enn andre sammenlignbare grupper som ikke deltok i slike jobber.

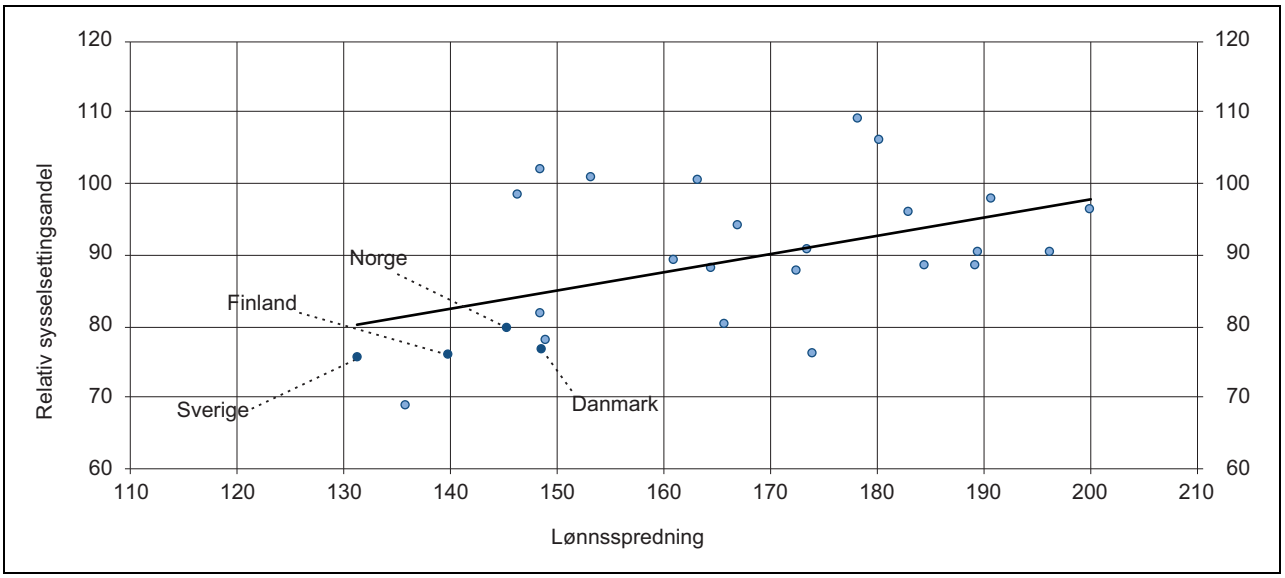
I Sverige ble det i 2014 innført såkalte YA-jobber (Yrkesintroduktionsanställningar) forbeholdt ungdom. Denne ordningen innebærer støtte til arbeidsgivere for at de ansetter ungdom i en jobb med en varighet på minst seks måneder. Jobben skal dels omfatte arbeid og dels utdanning. Så



Figur 12.2 Andel sysselsatte i yrker med ingen eller lave krav til utdanning i aldersgruppen 20–64 år. Prosent. 2017

Tallene følger den internasjonale standarden for yrkesklassifisering. Yrkene som inngår omfatter renholdsyrker og yrker som består av enkle og rutinepregede oppgaver som i hovedsak krever bruk av håndredskap og fysisk innsats. De fleste yrker innen denne kategorien har ingen krav til en spesiell yrkesutdanning.

Kilde: Eurostat



Figur 12.3 Lønnsspredning og forholdet mellom sysselsettingsandel for personer født utenfor EØS-området og sysselsettingsandel for majoritetsbefolkningen i ulike europeiske land. Prosent. 2014

Lønnspredning er målt som forholdet mellom lønnen for femtiende og tiende persentil.
Kilder: Ek og Skedinger (2018) og Eurostat

langt har YA-jobbene hatt et lavt omfang, noe som blant annet kan skyldes manglende markedsføring av tiltaket, komplisert regelverk og at det har tatt tid å implementere ordningen (SOU 2018: 81).

Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) mente at en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene ikke var en farbar vei å gå for å øke jobbmulighetene til for eksempel flyktninger. Utvalget påpekte at et lavlønnsspor heller ikke ville være forenlig med den norske modellen, som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og høy produktivitet. Lavere lønninger vil som nevnt redusere avstanden mellom lønns- og trygdenivået, og det vil bli mindre lønnsomt å arbeide sammenlignet med å motta trygd. Det kan øke risikoen for at flere varig blir stående utenfor arbeidslivet. Cappelen-utvalget pekte videre på at det også kan legges til rette for at arbeidsgivere kan ansette flyktninger til lavere lønn enn tariffbestemte og allmenngjorte lønnssatser, kombinert med utdanning eller opplæring. For eksempel er det ordninger som kombinerer lavere lønn med opplæring, blant annet innen fagopplæringen. I læretiden i fagopplæringen får lærlinger lønn for verdiskapingsdelen, men ikke for opplæringsdelen.

Å øke sysselsettingen blant innvandrere med fluktbakgrunn og deres familier, som ofte har svake kvalifikasjoner for det norske arbeidsmarkedet, er en viktig og betydelig utfordring. De betydelige utfordringene innebærer at ulike virkemidler for å få disse gruppene i jobb bør vurderes. Opplæring og kvalifisering har stor betydning for å gi varig innpass i arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet er beregnet for nyankomne flyktninger og deres familier, som har behov for grunnleggende kvalifisering. Deltakelse på dette programmet omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kombinasjon med ulike arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig med språkpraksis på en arbeidsplass eller annen praksis i arbeidslivet. Praktisk jobb gjennom et midlertidig subsidiert arbeidsforhold kan også være aktuelt for å få flere i arbeid. Arbeid gir læring i seg selv, samtidig som det er motiverende og gir inntekt og verdiskaping. Lønnstilskuddsordninger er nærmere omtalt senere i dette kapitlet.

De svenske tiltakene og forslagene bør ses i lys av betydelige utfordringer knyttet til et høyt antall innvandrere med svake kvalifikasjoner. Det blir viktig å følge med på hvordan tiltakene vil fungere. Lignende tiltak bør også vurderes i Norge om ikke andre tiltak viser seg å være tilstrekkelige for å øke sysselsettingen blant personer med lav utdanning.

Minstelønn

Mange land har innført lovfestet minstelønn for å sikre inntektsnivået og redusere fattigdom for utsatte grupper. I Norge er det ikke lovfestede minstelønnssatser. Tariffavtalene dekker store deler av arbeidsmarkedet, og i en del bransjer er minstesatsene i tariffavtalen allmenngjort.

Ifølge økonomisk teori kan en økning i minstelønningsnivået ha både negative og positive effekter på sysselsettingen. Dersom lønnsnivået i utgangspunktet er lavt, kan en økning i minstelønnen føre til at arbeidstilbudet blir større og sysselsettingen går opp. Men om minstelønnen allerede er høy og økes ytterligere, kan etterspørselen etter arbeidskraft reduseres og sysselsettingen avta. Ser man den empiriske forskningslitteraturen under ett, later det til at endringer i minstelønnssatser gir forholdsvis små utslag i den totale sysselsettingen, men at minstelønn kan virke negativt for utsatte grupper, herunder ungdom (Neumark og Wascher 2007; Chletsos og Giotis 2015; Belman og Wolfson 2014; Boockmann 2010).[1] Caliendo m.fl. (2018) finner moderate negative effekter på sysselsettingen av innføringen av lovfestet rett til minstelønn i Tyskland i 2015.

Sammenlignet med mange andre land er de tariffestede minstelønningene i Norge og i Sverige relativt høye. Et sentralt spørsmål i Sverige har vært om de høye minstelønningene hindrer at personer med lav produktivitet får jobb, og om lavere minstelønninger skulle innebære at flere får jobb. Ulike studier i Sverige (Forslund m.fl. 2014; Eliasson og Skans 2014; Skedinger 2015) finner støtte for at minstelønninger i Sverige bidrar til en omfordeling av sysselsetting fra svakere til sterkere grupper i arbeidsmarkedet, mens virkningen på det totale sysselsettingsnivået er liten. I Norge er det få studier som har undersøkt effektene av endringer i minstelønnssatser. Askildsen m.fl. (2000) finner liten sannsynlighet for at minstelønnssatser fører til økt arbeidsledighet for enkelte grupper, men at det er større sannsynlighet for at det skjer et skifte av arbeidsplass.

Ekspertgruppen legger vekt på at en høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har gitt jevn inntektsfordeling og høy sysselsetting over tid. Ekspertgruppen vil ikke anbefale en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene og generelt større spredning av lønninger for å øke sysselsettingen av utsatte grupper. Det kan likevel være ønskelig med andre tiltak som reduserer lønnskostnadene for utsatte grupper. I kapittel 8 foreslås helsejustert lønn i en arbeidsorientert uføretrygd, og lønnstilskudd drøftes senere i dette kapitlet.

[1] Se nærmere omtale av studier som belyser effekt av minstelønn i OECD (2015b).

12.2.2 Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften utgjør en ekstra kostnad på arbeid som betales av arbeidsgiveren. Dersom arbeidsgiveravgiften reduseres for en gruppe arbeidstakere, vil det senke lønnskostnadene for gruppen og dermed gi arbeidsgiverne insentiv til å ansette flere arbeidstakere fra denne gruppen. Hvor stor sysselsettingseffekten blir, avhenger blant annet av lønnsdannelsen og hvor elastisk tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft er. Dersom redusert arbeidsgiveravgift fører til høyere lønn, blir kostnadsreduksjonen mindre, og det vil dempe den positive effekten på sysselsettingen.

Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift

I Norge ble geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften innført som et regionalpolitisk virkemiddel i 1975. I den nåværende ordningen varierer arbeidsgiveravgiften fra null for bedrifter lokalisert i de nordligste distriktene i Norge til 14,1 prosent for bedrifter i sentrale strøk. Flere norske studier har analysert effektene av redusert arbeidsgiveravgift. Johansen og Klette (1997) finner at reduksjoner i arbeidsgiveravgiften nesten fullt ut overføres til lønnsvekst. Dale-Olsen (2017) finner ikke signifikante effekter på sysselsettingen av endringer i den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften, verken på kort eller lang sikt.

Andre studier finner derimot støtte for at redusert arbeidsgiveravgift kan stimulere sysselsettingen (Benedictow m.fl. 2018; Dyrstad og Johansen 2000; Hervik m.fl. 2001). Ku m.fl. (2018) finner at den midlertidige avviklingen av den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften i Norge i 2004, som innebar økt arbeidsgiveravgift i enkelte områder, førte til både lavere lønninger og redusert sysselsetting i de bedriftene som ble rammet, særlig i bedrifter der arbeidskraften utgjør en stor del av kostnadene og bedrifter som har lokalisert produksjonen på flere steder.

Studier av geografisk differensiert arbeidsgiveravgift fra Sverige og Finland finner ingen signifikante effekter på sysselsettingen (Korkeamäki og Uusitalo 2009; Bennmarker m.fl. 2009).

Aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift

For å stimulere virksomhetenes etterspørsel etter arbeidstakere i en bestemt aldersgruppe kan man bruke aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift. Lavere arbeidsgiveravgift for en gruppe arbeidsta-

kere, som unge eller eldre arbeidstakere, gir insentiver til å ansette personer fra denne gruppen. Det kan bidra til å øke sysselsettingen i målgruppen.

Aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift har vært lite brukt i Norge. Fra 1. juli 2002 ble det innført aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift, hvor arbeidsgiveravgiften for personer over 62 år ble redusert med fire prosentpoeng. Hensikten med denne endringen var å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere. Effekten av den reduserte arbeidsgiveravgiften ble evaluert av Frischsenteret, basert på data fra 2001 til 2003 (Ellingsen og Røed 2006). De fant ikke støtte for at reformen hadde effekt. Ordningen ble avviklet i 2007.

I Sverige ble arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere mellom 19 og 25 år redusert med en tredel, og i 2009 ble dette utvidet til også å omfatte 26-åringer samtidig som avgiften ble redusert ytterligere. En evaluering av Egebark og Kaunitz (2013) fant positive, men forholdsvis små effekter på sysselsettingen. Saez m.fl. (2019) finner også bare moderate effekter på sysselsettingen av den reduserte arbeidsgiveravgiften i Sverige. Den reduserte arbeidsgiveravgiften i Sverige ble avviklet i 2016.

Å redusere arbeidsgiveravgiften for bestemte aldersgrupper vil komplisere regelverket for arbeidsgiveravgiften. Som følge av at arbeidsgiveravgiften i Norge er geografisk differensiert, vil en reduksjon i denne avgiften for bestemte aldersgrupper bli forskjellig avhengig av hvor bedriften er lokalisert. Erfaringene i Sverige tyder på at det var en begrenset effekt på sysselsettingen av at det ble innført en aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift. Eventuelle gevinster ved økt sysselsetting må også veies opp mot inntektstapet gjennom reduserte avgifter.

Etter ekspertgruppens mening kan redusert arbeidsgiveravgift for unge eller eldre være et egnet virkemiddel dersom det er særlig behov for å øke etterspørselen etter disse aldersgruppene sammenlignet med andre aldersgrupper. Imidlertid er det ingen aldersgruppe som peker seg ut med spesielle problemer. Uavhengig av alder kan det være vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet for personer som står utenfor. Problemene som unge og eldre arbeidstakere står overfor, bør i større grad håndteres på andre måter, som drøftes ellers i rapporten. Ekspertgruppen vil derfor ikke foreslå noen reduksjon i arbeidsgiveravgift for enkelte aldersgrupper.

12.3 Målrettede tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft

12.3.1 Lønnstilskudd

Lønnstilskudd kan brukes i ordinære jobber for å redusere arbeidsgivers lønnskostnader som kompensasjon for lav, variabel eller usikker produktivitet hos enkeltpersoner eller spesifikke grupper. Ordningen kan omfatte både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

I Norge skilles det mellom midlertidig og varig lønnstilskudd. Midlertidig lønnstilskudd skal bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Tilskuddet er en individrettet økonomisk støtte til arbeidsgiver der den ansatte har ordinære lønns- og arbeidsvilkår, dvs. tilskuddet gis i forbindelse med en ordinær ansettelse etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Lønnstilskudd gir anledning til midlertidig ansettelse etter egen hjemmel i arbeidsmiljøloven. Midlertidig lønnstilskudd skal kompensere for lavere produktivitet i en tilpasnings- og opplæringsfase.

Varig lønnstilskudd har til formål å kompensere arbeidsgiveren for redusert produktivitet for en person med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Hensikten er å motvirke overgang til uføretrygd. Tilskuddet skal vurderes minst hvert halvår av NAV i samarbeid med arbeidsgiver. Ved endringer i arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, skal tilskuddet reduseres eller falle bort.

I dagens regelverk kan midlertidig lønnstilskudd maksimalt utgjøre 50 prosent av lønn og sosiale utgifter for ordinære arbeidssøkere. For personer med nedsatt arbeidsevne kan midlertidig lønnstilskudd maksimalt utgjøre 75 prosent. Midlertidig lønnstilskudd kan gis i inntil ett år for ordinære arbeidssøkere, og for personer med nedsatt arbeidsevne kan tilskuddet gis i inntil tre år. Midlertidig lønnstilskudd eller annet arbeidsrettet tiltak skal være forsøkt før det kan innvilges et varig lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. Midlertidig og varig lønnstilskudd skal i utgangspunktet brukes for personer som søker arbeid, altså som et rekrutteringsvirkemiddel, men kan unntaksvis gis til arbeidsgivere som har ansatte som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneders sykmelding.

I 2016 ble det gjennomført flere endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltakene med sikte på å øke omfanget av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. Muligheten til å bruke midlerti-

dig ansettelse for personer med nedsatt arbeidsevne ble utvidet fra inntil ett år til inntil tre år. I tillegg ble det åpnet for midlertidig ansettelse for deltakere på lønnstilskudd hvor det foreligger problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, men hvor arbeidsevnen ikke er nedsatt. Muligheten for fast ansettelse skal vurderes fortløpende. Det ble også etablert en ny varig lønnstilskuddsordning som bygger på erfaringene fra forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd. Videre ble det tydeliggjort en mulighet for å kombinere lønnstilskudd med supplerende virkemidler som for eksempel tilretteleggings- og oppfølgingsavtale med fast kontaktperson, bruk av ulike former for oppfølgingsressurser, mentor mv. Fra 2016 til 2018 har det samlede antallet personer på lønnstilskudd økt med 20 prosent.

I 2019 blir det innført et standardisert lønnstilskudd som erstatter en individuell utmåling av lønnsrefusjonen. Endringen gjelder den midlertidige lønnstilskuddsordningen. Hensikten er å gjøre ordningen enklere å bruke og dermed legge til rette for at flere kan innvilges lønnstilskudd. De nye faste støttesatsene skal utgjøre 60 prosent av lønn og sosiale utgifter for personer med nedsatt arbeidsevne, og 40 prosent for ordinære arbeidssøkere. Støttesatsene trappes ned gjennom tiltaksperioden. De fastsatte støttesatsene ligger gjennomsnittlig noe over det NAV utbetaler i lønnsrefusjon i dag. Omleggingen ble sendt på alminnelig høring i februar 2019.

Lavt nivå på lønnstilskudd i Norge sammenlignet med Sverige

Lønnstilskudd benyttes i langt større omfang i Sverige enn i Norge. Sverige har et bredt spekter av ulike former for subsidieordninger rettet mot arbeidsgivere, se boks 12.1.[2] Antallet deltakere i subsidierte stillinger i Sverige er nesten fordoblet i løpet av 2000-tallet til i gjennomsnitt mer enn 130 000 deltakere per måned i 2018. Dette skyldes i stor grad utvidelse av målgruppene, særlig etter innføringen av nystartjobb i 2007.

I Danmark gir fleksjobbordningen muligheten for at flere med redusert arbeidsevne kan delta i arbeidslivet. Fleksjobbordningen ble innført i 1998 og lagt om i 2013. Den danske fleksjobbordningen er ikke lenger et lønnstilskudd til arbeidsgiver, men personer som er i fleksjobb mottar et flekslønnstilskudd i tillegg til lønn fra arbeidsgiver, se nærmere omtale i kapittel 5 og 8. I tillegg har Danmark andre lønnstilskuddsordninger i et mindre omfang.

Effekter av lønnstilskudd

Resultater fra ulike empiriske studier viser at bruk av lønnstilskudd gjennomgående har positiv effekt på jobbmulighetene til personer som deltar på slike arbeidsmarkedstiltak. Det gjelder både erfaringer fra Norge og andre land (Card m.fl. 2018; Kluve 2010; Card m. fl. 2010; Hardoy og Zhang 2010; Cools m.fl. 2018; Westlie 2008). I en kunnskapsoversikt over effekter av arbeidsmarkedstiltak basert på erfaringer fra Norge, peker von Simson (2019) på at lønnstilskudd har overveiende positive resultater på overgang til ordinær jobb.

De positive resultatene av lønnstilskudd er trolig preget av at deltakere på lønnstilskudd faktisk blir ansatt i en virksomhet. Det kan forklare hvorfor personene lettere får jobb sammenlignet med andre arbeidsmarkedstiltak.

Lønnstilskudd kan også ha utilsiktede effekter. Von Simson (2019) skiller mellom tre typer indirekte effekter: Dødvekt, substitusjon og fortrengning. Dødvektseffekter kan oppstå når arbeidsgiveren ville ansatt personen selv uten lønnstilskuddet. De reduserte lønnskostnadene kan også medføre at bedrifter ansetter billigere, subsidierte arbeidstakere i stedet for ordinære arbeidstakere, såkalt substitusjonseffekt. Substitusjonseffekten kan likevel være ønsket hvis den bidrar til at en ledig med større problemer på arbeidsmarkedet kommer i jobb, fordi den som ikke får jobben lettere kan finne en annen jobb på egenhånd. Fortrengningseffekter kan oppstå ved at bedrifter som bruker subsidiert arbeidskraft kan produsere billigere og dermed fortrenge andre bedrifter som ikke mottar subsidier. Disse utilsiktede effektene må veies mot den direkte effekten av lønnstilskudd.

Arbeidsgivere som benytter lønnstilskuddsordninger, vil trolig ønske å rekruttere personer med høyest mulig produktivitet. Arbeidsmarkedsmyndighetene vil også kunne være tilbøyelige til å formidle personer som myndighetene tror vil klare å oppfylle arbeidsgivernes krav. Disse momentene kan trekke i retning av at det er en positiv seleksjon inn på lønnstilskuddsordninger. Von Simson (2019) peker på at det er en slik

[2] Lønnstilskuddsordninger i ulike land er ikke alltid direkte sammenlignbare. Noen land har flere varianter av lønnssubsidier, herunder individrettede og generelle lønnssubsidier, og tilskudd som går til arbeidsgiver eller arbeidstaker. Skillet mellom lønnstilskuddsordninger og andre typer sysselsettingstiltak i ordinært eller skjermet arbeidsliv kan også i noen tilfeller være uklart.

Boks 12.1 Lønnstilskudd i Sverige sammenlignet med Norge

I Sverige har samlet nivå på lønnstilskuddsordninger økt fra gjennomsnittlig om lag 75 000 i år 2000 til mer enn 130 000 deltakere i 2018, se figur 12.4. Det tilsvarte 2,4 prosent av arbeidsstyrken. I disse tallene inngår lønnstilskuddsordninger innenfor tre hovedgrupper:

1. Lønnstilskudd til personer med nedsatt funksjonsevne (lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning og utvecklingsanställning utenfor og innenfor Samhall). Her inngår også tilskudd til skjermede arbeidsplasser. Offentlig skyddat anställning og trygghetsanställning kan være tidsubegrenset.
2. Nystartjobb er et lønnstilskudd til arbeidsgiver beregnet av arbeidsgiveravgiften. Tiltaket omfatter innvandrere, langtidsledige og andre grupper som kvalifiserer til støtte. Vilkårene varierer mellom og innenfor gruppene.
3. Øvrige lønnstilskudd omfatter instegsjobb, särskilt anställningsstöd, extratjänster og traineejobb samt moderne beredskapsjobber. Ordningene kan rettes både mot ordinære arbeidsledige og mot personer med nedsatt arbeidsevne. Som følge av forenkling i 2018 erstattes flere av disse ordningene av en ny ordning kalt introduktionsjobb.

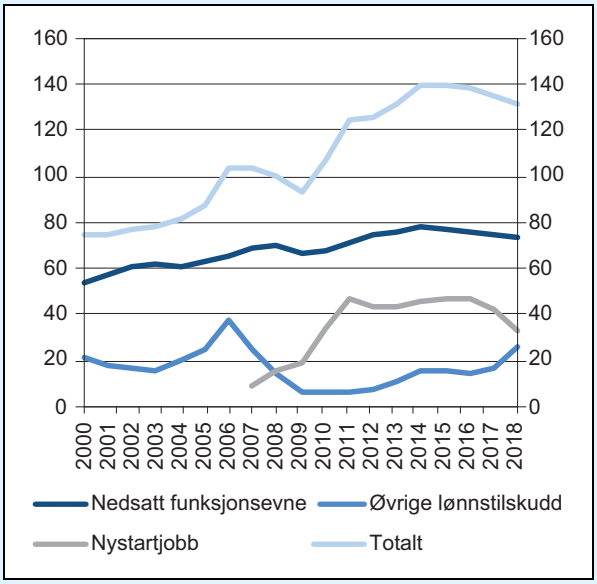
Mens Sverige har mange lønnstilskuddsordninger har Norge kun ett midlertidig og ett varig lønnstilskudd. I Norge har nivået vært stabilt for midlertidig lønnstilskudd, med en viss økning de senere årene, fra i gjennomsnitt om lag 4 000 deltakere på begynnelsen av 2000-tallet til om lag 5 800 deltakere i 2018. Av de som deltok på midlertidige lønnstilskudd i 2018, var om lag 2 300 ordinære arbeidssøkere og 3 500 personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg kommer varig lønnstilskudd, som har økt noe de senere årene til i gjennomsnitt 3 200 deltakere per måned i 2018. Til sammen tilsvarer det samlede antallet på lønnstilskudd 0,3 prosent av arbeidsstyrken i Norge.

Det større omfanget av lønnstilskudd i Sverige henger sammen med omfattende satsing med ulike former for lønnstilskudd. I noen grad kan det også skyldes lavere barrierer for arbeidsgivere til å benytte lønnstilskudd i Sverige sammenlignet med arbeidsgivere i Norge, for eksempel på grunn av større muligheter for midlertidig tilsetting eller høyere tilskudd. Lønnstilskuddssatsen i Sverige varierer mellom 24 prosent for nystartjobb (laveste nivå) til 100 prosent i extratjänester.[1] I Norge har en vært opptatt av stor bredde i tiltakstilbudet, inkludert utdanning, opplæring og utbygging av skjermede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Forskjellen må også ses i lys av at det i Sverige generelt brukes mer ressurser til arbeidsmarkedstiltak enn i Norge, se kapittel 10.

Målgrupper og satser i regelverket er mer differensierte med mulighet for høyere tilskudd i Sverige. Sverige har både lønnstilskudd som krever individuelle vurderinger, slik som i Norge, og mer rettighetsorienterte ordninger som utløser tilskudd når bestemte vilkår er oppfylt (nystartjobb). Den store økningen i lønnstilskudd siden begynnelsen av 2000-tallet skyldes i stor grad nystartjobb. Nystartjobb er de senere årene strammet inn og blitt mer innrettet mot personer som står lenger fra arbeidsmarkedet. Antall lønnstilskuddsordninger som krever individuelle vurderinger ble slått sammen, forenklet og regelverket er utformet mer standardisert etter en reform i 2018.

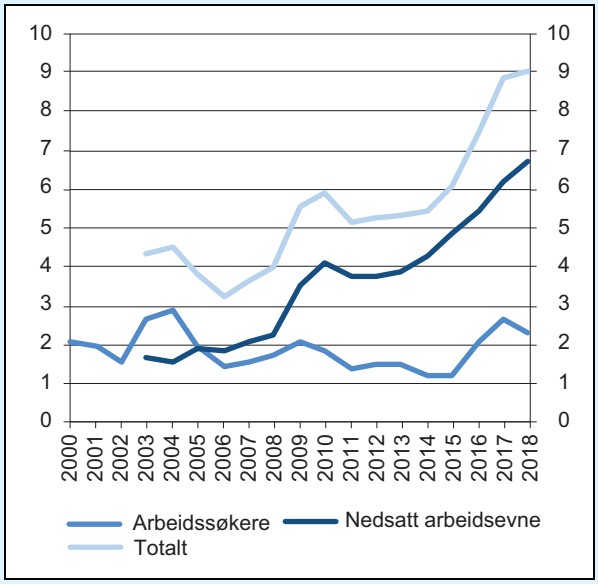
[1] Satsene for ulike lønnstilskuddsordninger i Norge og Sverige er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare. Dette må blant annet ses i sammenheng med innretning og andre vilkår som varierer mellom ordningene, for eksempel om ordningene er universelle eller selektive og om satser er standardiserte eller individuelt fastsatte.

12.1 forts.



Figur 12.4 Antall deltakere på lønnstilskudd i Sverige. Antall personer i tusen. 2000–2018

Kilder: Bohlin m.fl. (2017) og Arbetsförmedlingen Sverige



Figur 12.5 Antall deltakere på lønnstilskudd i Norge. Antall personer i tusen. 2000–2018

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

effekt, noe som kan tilsi at den målte effekten i ulike studier overdrives dersom det ikke kontrolleres godt nok for slike forhold. Ulike metoder kan benyttes for å kontrollere for seleksjon.

Noen svenske studier har forsøkt å beregne indirekte effekter av lønnstilskudd. Forslund og Vikstrøm (2011) finner at for hver 100 subsidierte jobber forsvinner mer enn 50 vanlige jobber. Lundin og Liljeberg (2008) finner at hver tredje deltaker på lønnstilskuddsordningen ville blitt ansatt uten tilskuddet.

Dødvektseffekter ved lønnstilskudd ser ut til å oppstå ved subsidier for arbeidssøkere som står nært arbeidsmarkedet og har gode muligheter til å få arbeid uten lønnstilskudd. Jo større grupper som subsidieres, særlig gjennom generelle ordninger hvor den enkeltes arbeidsevne ikke vurderes, jo større kan risikoen være for at personene ville ha blitt ansatt likevel.

Forslund (2018) oppsummerer i en kunnskapsgjennomgang av lønnstilskuddsordninger at målgruppen for lønnstilskudd bør være smal, og at ordningen bør være rettet mot personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Selv om også dette kan føre til substitusjons- eller fortrengningseffekter på bekostning av andre arbeidstakere, kan samlet sysselsetting likevel øke som følge av at de som ikke deltar på lønnstilskuddsordningen har bedre mulighet til å finne andre jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsmyndighetene bør sikre at deltakere på lønnstilskudd er i riktig målgruppe. Individuelle utmålinger av tilskuddet kan øke treffsikkerheten i ordningen, men er samtidig administrativt krevende både for offentlige etater og arbeidsgivere (Angelov og Eliason 2014).

Norske studier av lønnstilskudd finner at det også bidrar til økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne (Westlie 2008; Markussen og Røed 2014; Cools m.fl. 2018). Det foreligger få internasjonale empiriske studier av effekten av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne (Lesner 2019). Angelov og Eliason (2014) har evaluert lønebidrag i Sverige og finner at deltakelse på denne ordningen gir økt sannsynlighet for å være sysselsatt fem år etter påbegynt tiltak, men at sannsynligheten for å gå over i ordinært arbeid reduseres. Sammenligninger av effektstudier fra ulike land kan bli vanskeliggjort av forskjeller i innretning og rammebetingelser for ordningene.

Det avsluttede forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) har også vært evaluert (Spjelkavik 2008; Hansen m.fl. 2010). Hansen m.fl. (2010) kunne ikke slå fast om deltakelse på TULT bidro til å redusere sjansene for å bli uførepensjo-

nist eller ikke. Det var likevel holdepunkter for at deltakelse på TULT bidro til at flere uføre beholdt sin tilknytning til arbeidslivet gjennom deltidsarbeid.

Gupta og Larsen (2010) evaluerte fleksjobbordningen som ble innført i Danmark i 1998. De fant positive effekter på sysselsettingen av innføringen av ordningen, men ingen effekter på overgang til førtidspensjonsordningen. Fleksjobbordningen ble reformert i 2013 og er nærmere omtalt i kapittel 5 og 8.

Det er i liten grad gjennomført evalueringer av lønnstilskuddsordninger som vurderer den positive effekten av overgang til arbeid opp mot kostnadene som er forbundet med gjennomføring av tiltaket. Det gjelder både for ordinære arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne.

Forslag til tiltak for å bidra til økt bruk av midlertidig lønnstilskudd

Terskelen for å komme inn i arbeidslivet kan være høy for personer med lav, variabel eller usikker produktivitet. Empiriske studier finner støtte for at lønnstilskudd øker deltakernes jobbmuligheter. Ekspertgruppen mener derfor at tiltaksinnsatsen bør vris mot økt bruk av lønnstilskudd. Gjennom en slik ordning kan arbeidsgivere få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som deltakeren får opplæring og tilegner seg arbeidserfaring. Det kan bidra til at flere inkluderes i arbeidslivet.

For å unngå at lønnstilskudd innebærer subsidiert ansettelse av personer som uansett ville fått jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, må tilskuddene være målrettet mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. En målrettet og individrettet lønnstilskuddsordning vil begrense utilsiktede effekter ved en økning av bruken av ordningen. Moderate tilskuddssatser med en betydelig egenandel for arbeidsgivere reduserer faren for overkompensasjon.

Lønnstilskudd må også ses i sammenheng med effektene av alternative tiltak for disse gruppene. I dag benyttes arbeidspraksis i større grad enn lønnstilskudd. Arbeidsgiver har ingen utgifter til lønn og ingen forpliktelse til å ansette deltakeren i dette tiltaket. Studier har vist at arbeidspraksis også kan ha innlåsningseffekter i tillegg til relativt svak jobbsannsynlighet (von Simson 2019). Det taler for å vri bruken av tiltak fra arbeidspraksis til lønnstilskudd.

For å øke bruken av lønnstilskudd må ulike barrierer reduseres. Den individuelle utmålingen av lønnstilskudd kan utgjøre en begrensning på bruken av tiltaket. Utmålingen skjer ofte i forhandlinger med arbeidsgiver og er administrativt krevende og komplisert både for NAV og arbeidsgiver.

Nivået på tilskuddssatser kan også utgjøre en begrensning. I Norge er det lavere tilskuddssatser enn i Sverige. Høyere tilskudd vil isolert sett gjøre lønnstilskudd mer attraktivt for arbeidsgiverne. En undersøkelse Proba samfunnsanalyse (2018) har gjennomført blant NHOs medlemsbedrifter tyder likevel på at motiverte arbeidssøkere og mulighet for utprøving har større betydning for å kunne oppnå ansettelser enn nivået på den økonomiske støtten. En reell medfinansiering fra arbeidsgiver vil også kunne bidra til at tilskuddet brukes på mer reelle jobber. Det kan øke sannsynligheten for at tilskuddet fører til en varig jobb. Det er viktig å kartlegge erfaringer med forenkling av tilskuddssatser som det legges opp til fra 2019, herunder overgang fra individuell utmåling av tilskudd til standardiserte satser og nivået på de nye standardiserte satsene.

Lønnstilskudd er ressurskrevende for NAV. Økt bruk av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne eller som har særskilte problemer med å komme i jobb, vil kunne kreve tettere oppfølging og mer tilrettelegging på arbeidsplassen gjennom ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak, for eksempel mentorordningen i bedrifter. Støtte til oppfølging og tilrettelegging kan også begrense behovet for et høyere lønnstilskudd.

Lønnstilskudd krever også informasjonsspredning, arbeidsgiverkontakt og god kjennskap til bedrifters rekrutteringsbehov. Det bør etableres tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere, slik at lønnstilskudd kan knyttes mer opp mot bedriftenes rekrutteringsbehov. Det er viktig for vellykket bruk av lønnstilskudd å finne arbeidsgivere som både har behov for arbeidskraft i den aktuelle situasjonen, og som ønsker å inkludere ansatte med behov for bistand. Det er behov for å kunne synliggjøre mulighetene for å få tilskudd til lønn på en bedre måte både for arbeidsgiver og for mulige kandidater. I denne sammenhengen er lett og tilgjengelig informasjon samt veiledning fra NAV nødvendig.

En annen begrensning kan være at lønnstilskudd primært benyttes i privat sektor. Offentlig sektor gir lite rom for direkte subsidierte ansettelser, blant annet som følge av kvalifikasjonsprinsippet. Som påpekt i kapittel 8 bør det kunne avvikes fra dette prinsippet i noen stillinger for å kunne inkludere personer med nedsatt arbeidsevne.

Lønnstilskudd bør være tidsavgrenset. Tilskuddet skal kompensere for lavere produktivitet, og gjennom lønnstilskuddsperioden vil arbeidsgiveren kunne vurdere den enkelte deltakers produktivitet. Samtidig vil arbeidserfaring gjennom deltakelse på lønnstilskudd også kunne føre til økt produktivitet. For personer med midlertidig nedsatt produktivitet bør varigheten av lønnstilskuddet ikke være lenger enn det som er nødvendig for å trygge arbeidsgiver på arbeidstakerens produktivitet. I løpet av lønnstilskuddsperioden vil arbeidstakeren kunne tilegne seg arbeidserfaring og kompetanse som gjør at produktiviteten blir i samsvar med avlønningen.

For personer med varig nedsatt arbeidsevne som skyldes helseproblemer, bør man bruke en ordning med arbeidsorientert uføretrygd, som drøftet i kapittel 8.

Lønnstilskudd bør brukes med sikte på fast ansettelse. Lønnstilskudd bør likevel også kunne brukes i tilfeller der dette ikke er det mest sannsynlige utfallet. Dersom det er særlig behov for å vurdere arbeidsevnen, bør det derfor fortsatt også være mulig å benytte midlertidige ansettelser.

Ekspertgruppen ønsker en betydelig økning i bruken av lønnstilskudd ved å øke ressursinnsatsen og redusere barrierer nevnt over, men vi foreslår ikke et konkret måltall. Det bør blant annet avhenge av hvilke erfaringer som økt bruk gir.

Med faste refusjonssatser slik det legges til grunn for statsbudsjettet for 2019, vil en økning av bevilgningen til lønnstilskudd på eksempelvis 1 mrd. kroner, fordelt på 0,5 mrd. kroner til lønnstilskudd for ordinære ledige og 0,5 mrd. kroner til lønnstilskudd rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, gi om lag 4 100 flere plasser til lønnstilskudd.

12.3.2 Tilrettelegging på arbeidsplassen

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen er viktig for å beholde ansatte, og for å gjøre det lettere å ansette arbeidssøkere som har lav, variabel eller usikker produktivitet.

Etter arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver generelle plikter med hensyn til organisering og tilrettelegging av arbeidet. Loven har både regler som tar sikte på å forebygge skader og sykdom, og en egen plikt for arbeidsgiver til å følge opp og tilrettelegge arbeidet når arbeidstaker blir syk eller skadet og derfor får redusert sin arbeidsevne. Arbeidsgiver plikter å iverksette tiltak som er nødvendige, primært for at arbeidstaker skal få beholde sitt vanlige arbeid, subsidiært få et annet passende arbeid i virksomheten. Dette gjelder selv om de relevante tiltakene er økonomisk belastende eller på annen måte ressurskrevende og til ulempe for arbeidsgiver.

Arbeids- og velferdsetaten kan støtte opp under tilrettelegging og annen oppfølging som gjennomføres på arbeidsplassen. Også andre, som bedriftshelsetjenesten, kan bistå arbeidsgiver med å tilrettelegge arbeidssituasjonen for den enkelte arbeidstaker. Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt må ses i sammenheng med den plikten arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven til å medvirke til at det gjennomføres hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og prøve ut arbeidsevnen.

Bruk av gradert sykmelding og oppfølging gjennom medarbeidersamtaler og tilrettelagte arbeidsoppgaver er den vanligste formen for oppfølging (Trygstad og Bråten 2011). Tilrettelegging vil i mange tilfeller kunne utgjøre en kostnad for virksomhetene.

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder i tillegg særskilte tilretteleggingsplikter overfor arbeidstakere og arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse for å sikre at de kan få eller beholde arbeid på lik linje med andre.

NAV-ordninger som kan redusere arbeidsgivers risiko og kostnader

For å sikre arbeidsrettet bistand for dem som har større tilretteleggingsbehov enn det loven krever at arbeidsgiver skal dekke, forvalter NAV flere oppfølgings- og tilretteleggingsordninger der arbeidsgiver, arbeidstaker eller arbeidssøker får tilbud om tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Virkemidlene består av tilskudd til arbeidsgiver, stønader til arbeidssøker og oppfølgingstiltak som NAV kjøper eller tilbyr i egen regi. Slik individuell bistand kan supplere bruk av arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv, som for eksempel lønnstilskudd.

For personer som har fått sin arbeidsevne varig nedsatt, kan NAV gi ulike typer stønader i forbindelse med tiltak for at personen skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Det kan for eksempel være stønad til hjelpemidler til personer som gjennomfører høyere utdanning og stønad til hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen. I tillegg kan det gis stønad til hjelpemidler for blinde og svaksynte, hørselshemmede og døvblinde.

I kapittel 10 omtales flere virkemidler og tiltak rettet mot arbeidssøkere og arbeidstakere som kan bidra til å redusere arbeidsgivers risiko og kostnader. I mange tilfeller er det en nær sammenheng mellom oppfølging av den enkelte arbeidstaker og tilrettelegging på arbeidsplassen. Dette er elementer som kan inngå i flere tiltak, for eksempel i tiltak basert på Supported Employment og IPS, se boks 10.3 i kapittel 10.

For arbeidssøkere med behov for tilrettelegging kan det tilbys et inkluderingstilskudd. Tilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader virksomhetene har i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplass. For personer med nedsatt arbeidsevne med særskilte behov kan det tilbys funksjonsassistanse som skal gi bistand til praktiske oppgaver slik at tiltaksdeltakeren skal kunne utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Mentortiltaket er en tilskuddsordning til arbeidsgiver i regi av NAV. Mentortiltaket innebærer at virksomheten kan få tilskudd til å bruke interne eller eksterne ressurser som mentor.

I varierende grad benyttes lignende ordninger i Sverige og Danmark. I Danmark benyttes mentorordninger i stor grad.[3] I Sverige er det for eksempel en ordning med et fast kronebeløp til arbeidsgiver for tilrettelegging, såkalt anordnarbidrag.

Det foreligger i liten grad effektstudier av virkemidler innen tilrettelegging. Internasjonalt er det gjennomført enkelte studier av effekten av mentorordninger. Forskningscenter for Velfærd (SFI) i Danmark viser til at det er vanskelig å få sikker kunnskap om effekten av mentorstøtte. Tre effektstudier omhandler mentorstøtte til tidligere utsatte ledige, to fra USA og en fra Storbritannia (Albæk m.fl. 2012 og 2015). Det konkluderes med at mentorstøtte, som gis i forbindelse med annen innsats, kan ha en effekt på graden av arbeid for visse utsatte grupper. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre hvor mye av effekten som skyldes mentorens bidrag, fordi mentorstøtte ofte inngår som del av en større innsats.

Sintef har vurdert mentorordningen som positiv, og konkludert med at en burde se på hvordan bruken av mentor kan økes. Det ble blant annet pekt på behov for å etablere klare krav til opplæring av mentorer (Dyrstad m.fl. 2014). Det er nylig gjennomført en evaluering av mentortiltaket (Viblemo m.fl. 2018) som blant annet viser gjennomgående positive erfaringer blant de involverte aktørene, men også behov for å gjøre tiltaket mer kjent. Ingen av disse evalueringene er effektstudier.

Ringer i vannet (RiV) er et prosjekt som tar sikte på å redusere bedriftens risiko ved å ansette utsatte grupper. RiV bygger på et samarbeid mellom NAV, NHOs medlemsbedrifter og tiltaksbedrifter som er medlemmer i bransjeforeningen Arbeid og Inkludering. Prosjektet tar utgangspunkt i bedriftenes behov, med tett oppfølging før, under og etter ansettelse, og åpner for en kostnadsfri periode uten arbeidsgiveransvar gjennom bruk av arbeidstreningstiltaket. Bedriftene som deltar i ordningen får en fast kontakt og oppfølging og støtte fra NAV (Tøssebro m.fl. 2017). Målet er å få flere tilbake i arbeid gjennom fast ansettelse. Evalueringen viser at RiV-bedrifter rekrutterer flere med nedsatt arbeidsevne enn NHO-bedrifter uten RiV-avtale.

Virkemidler innen tilrettelegging for arbeidssøkere, særlig inkluderingstilskuddet og mentortiltaket, benyttes relativt lite i Norge. Regelverket åpner for at oppfølging og tilrettelegging kan kombineres med andre arbeidsmarkedstiltak, for eksempel lønnstilskudd, men det gjøres i liten grad. Det kan være flere forhold som bidrar til at tilskuddsordningene i liten grad benyttes. Det kan blant annet ha sammenheng med manglende kompetanse i å bruke slike virkemidler i NAV, og at de er for lite kjent for arbeidsgivere. Dette framgår også av en undersøkelse Proba samfunnsanalyse (2018) har gjennomført blant NHOs medlemsbedrifter. Flere undersøkelser tyder på et potensial for økt bruk av oppfølging og tilrettelegging (Tøssebro m.fl. 2017; Proba samfunnsanalyse 2018).

I kapittel 8 fremmer vi forslag som kan føre til økt yrkesdeltakelse blant personer som mottar uføretrygd. Det kan medføre behov for økt tilretteleggingsinnsats i arbeidslivet. Også økt bruk av lønnstilskudd blant personer med helseproblemer kan medføre økt behov for tilretteleggingsordninger. Dette vil særlig ha konsekvenser for ordningene i NAV, men vil også innebære behov for styrket oppfølging fra arbeidsgivere. Det er derfor viktig å få mer kunnskap om ordningene og legge til rette for et godt samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere på dette området.

[3] Det kan være vanskelig å sammenligne ordninger mellom land, blant annet på grunn av ulik organisering, innretning og grenseflater mot andre lignende tiltak. Ofte synes det å være bruk av eksterne tilretteleggere som er evaluert i de internasjonale studiene og ikke bruk av mentor som er ansatt i virksomheten.

Boks 12.2 Spesielt tilrettelagte arbeidsplasser

For personer med nedsatt arbeidsevne tilbys det spesielt tilrettelagte arbeidsplasser i enkelte arbeidsmarkedstiltak i skjermede omgivelser eller i ordinært arbeidsliv. Om lag en fjerdedel av tiltaksdeltakerne er på slike tiltak. Tiltakene leveres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Berg og Gleinsvik (2011) viser at tiltak i skjermede omgivelser kan ha negative effekter på overgang til ordinære stillinger, og har svakere effekter enn tiltak i ordinært arbeidsliv. Prosjektet *Ringer i vannet* indikerer at bruk av skjermet tiltak i en del tilfeller kan være hensiktsmessig i forkant av utplassering i ordinært arbeidsliv (Tøssebro m.fl. 2017).

For å bedre tilbudet til personer som har behov for et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, ble tiltaket *arbeidsforberedende trening* (AFT) etablert i 2016. Arbeidsforberedende trening skal gi et mer helhetlig og formidlingsrettet tilbud til personer med sammensatte problemer. Hovedgrepet består i å legge sterkere vekt på utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter i skjermede virksomheter. Tiltaket kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år. I 2018 var om lag 7600 personer på AFT.

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er en ordning som skal gi tilrettelagt arbeid til personer som er uføretrygdet og har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Arbeidet kan være i skjermede virksomheter eller ordinært arbeidsliv. Om lag 10 000 uføretrygdede er i arbeid gjennom VTA. Nærmere en femtedel av de varig tilrettelagte plassene gjennomføres i ordinært arbeidsliv. I 2018 ble det igangsatt et tre-årig forsøk der seks kommuner får ansvar for å tilby tilrettelagt arbeid til personer i målgruppen for VTA. Hensikten er å vurdere fordeler og ulemper ved en eventuell overføring av ansvaret for VTA fra NAV til kommunene. Forsøket evalueres av Telemarksforskning.

12.4 Øvrige tiltak for å øke arbeidsgivers etterspørsel etter arbeidskraft

Dette avsnittet ser på andre tiltak som kan være med på å øke arbeidsgiveres etterspørsel etter arbeidskraft, som støtte til egenetablering for ledige, at arbeidsgivere pålegges kvoter for enkelte typer arbeidskraft, samt regler for stillingsvern.

12.4.1 Tilrettelegging for egenetablering

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken er dominert av tiltak for å få arbeidsledige i fast ansettelse. Støtte til egenetablering for ledige, som er lite brukt i Norge, er et tiltak som kan være et nyttig supplement til tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Flere land, blant annet Tyskland, Storbritannia, Finland og Frankrike, bruker dette i et visst omfang. Det typiske virkemidlet er at mottakerne får en garantert inntekt under planlegging av etablering og i den første driftsfasen. Mindre lån gis også av enkelte land.

I Norge kan dagpengemottakere beholde dagpengene under etablering av egen virksomhet. I 2016 ble perioden man kan få innvilget dagpenger under etablering utvidet fra ni til tolv måneder. Fram til 2018 var det en inndeling i en etableringsperiode på åtte måneder og en oppstartperiode på fire måneder. Denne ble opphevet, blant annet fordi inndelingen i en utviklings- og en oppstartsfase var lite hensiktsmessig. Endringen innebærer at næringsdrivende kan motta dagpenger samtidig som de tjener penger på næringsvirksomhet i inntil tolv måneder uten at dagpengene avkortes.

Mottakere av overgangsstønad kan oppfylle kravet om yrkesrettet aktivitet gjennom egenetablering, på tilsvarende vilkår som dagpengemottakere. Personer med nedsatt arbeidsevne kan beholde arbeidsavklaringspenger under etablering.

En utfordring med slik støtte er at mottakerne i mange tilfeller ikke har de beste forutsetningene for å lykkes med etableringen. Siden ønsket om etablering kan skyldes mangel på andre jobbmuligheter, kan forretningsideene til ledige eller utsatte grupper ha lavere kvalitet, og føre til mindre innovasjon og lønnsomhet enn andre bedriftsetableringer. Det vanligste målet for å evaluere støtte til etablering er overlevelsesrater for nyetableringer. Andre kriterier er inntekt, og på lengre sikt om etableringen bidrar til vekst og sys-

selsetting. At nyetableringer legges ned, er ikke ensbetydende med at tiltaket var mislykket hvis målet er å få flere sysselsatt. I hvilken grad etablererne senere blir re-integrert i arbeidsmarkedet vil også måtte telle med i vurderingen.

Caliendo (2016) gir en oversikt over internasjonale studier av etablererstøtte til ledige. Ifølge Caliendo er overlevelsesraten for etableringene oppsiktsvekkende høy. En svakhet ved flere av studiene er at man ikke har vurdert hva effekten ville blitt uten etablererstøtten. Caliendo peker på at det er behov for flere empiriske undersøkelser, hvor egenetablerere med støtte sammenlignes med de som etablerer seg uten støtte.

En studie av Røed og Skogstrøm (2014) viser at det gjennomgående går ganske bra med virksomheter som startes opp av personer som har blitt arbeidsledige på grunn av nedleggelser eller nedbemanninger. Mange oppnår en høyere inntekt enn de hadde før de ble oppsagt, og de bidrar også til å skape mange nye arbeidsplasser for andre.

Ekspertgruppen mener det bør vurderes å forsterke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant arbeidsledige. Det vil være særlig aktuelt i områder og i perioder der det er få ledige stillinger relativt til antallet jobbsøkere. Kombinasjon av dagpenger, kurs og veiledning fra NAV og støtte fra Innovasjon Norge kan være effektivt for å øke sysselsettingen for visse grupper. En særlig aktuell målgruppe er innvandrere og andre grupper som kan ha problemer med å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet. Det kan blant annet skyldes diskriminering eller at de har problemer med å dokumentere kompetansen. Egenetablering kan være en måte å omgå slike barrierer. I enkelte innvandrergrupper er det også god tradisjon for å drive egen virksomhet.

Det er behov for mer kunnskap om effekter av etablererstøtte. Det er derfor et område som kan være godt egnet for forsøksvirksomhet med sikte på å avdekke effekter. Virkemidlene bør ses i sammenheng med andre økonomiske ordninger og rammebetingelser for egenetablerere.

12.4.2 Kvoter

Kvoteordninger er et mulig tiltak for at arbeidsgivere skal ansette visse typer arbeidskraft. Særlig har kvoter vært aktuelt for å øke sysselsettingen av personer med funksjonsnedsettelser. Ifølge Gundersen (2008) finnes det tre basismodeller for kvoteordninger. Det er kvoteordning hvor det bare gis anbefalinger, kvoter med lovpålagt krav om å ansette personer med funksjonsnedsettelser, men uten sanksjoner, og lovpålagte forpliktelser for virksomheter til å ha eller ansette en viss andel arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne sammen med sanksjoner hvis ikke kvotene oppfylles.

Et kvotesystem vil kunne gi arbeidsgivere en sterkere forpliktelse til å ta samfunnsmessig ansvar for inkludering av personer som ellers ikke vil kunne få en tilknytning til arbeidslivet. Dette gjøres gjennom at det opprettes en egen nisje i arbeidsmarkedet med sterkt begrenset konkurranse om ansettelse på grunnlag av personlig egnethet og kvalifikasjoner. Det innebærer igjen at for et visst antall stillinger på arbeidsplassen begrenses arbeidsgivers valgfrihet ved ansettelser.

Kvotesystemer kan ifølge Gundersen (2008) sies å representere en mellomløsning mellom et helt adskilt system for deltakelse, gjennom for eksempel tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter, og deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Lesner (2019) peker på at en rekke europeiske land bruker kvoteordninger for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne.

I de fleste landene som benytter kvoteordninger, omfatter det både offentlige og private virksomheter. Noen land stiller høyere prosentkrav til det offentlige, og andre til private virksomheter. Det varierer mellom land hvilke arbeidstakere som omfattes av kvotesystemet, men det mest vanlige er å knytte rettighetene til medisinske kriterier der funksjonsnedsettelsens alvorlighet og varighet har betydning for hvem som kan inngå i ordningen. Kvotene er ofte avhengig av antall ansatte i virksomhetene. Lesner (2019) viser til at i land som benytter disse ordningene varierer kvotene for ansatte med funksjonsnedsettelser mellom to og syv prosent av arbeidsstokken. Ifølge Lesner blir kvotene i mange tilfeller ikke oppfylt.

Erfaringer viser at sanksjoner er avgjørende for at arbeidsgivere skal oppfylle sine forpliktelser (Fuchs 2014; Gundersen 2008). I tillegg til sanksjoner er det flere land som har innført insentiver som økonomiske støtteordninger, refusjoner av skatter og avgifter og belønninger i form av fortrinnsrett til kontrakter med det offentlige. Erfaringene viser at en kombinasjon av strengere oppfølging fra myndighetenes side, virkningsfulle økonomiske sanksjoner, rapporteringsplikt og økonomiske belønninger til sammen bidrar til økt kvoteoppfyllelse.

Lesner (2019) peker på at det foreligger få kvalitativt gode studier av effekten av kvoteordninger.

Lalive m.fl. (2013) har undersøkt effekten av kvoteordningen i Østerrike. Her ble arbeidsgivere pålagt å ansette en person med nedsatt funksjonsevne for hver 25. person som blir ansatt på ordinære vilkår. Lalive m.fl. finner at kvoteordningen fører til økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Effekten er likevel svært moderat. Lalive anslår at om lag to tredeler av sysselsettingseffekten kan henføres til personer som allerede var ansatt i virksomheten.

Som en del av Regjeringens inkluderingsdugnad er det satt som mål at fem prosent av nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller med hull i CV-en. Departementene skal følge opp underliggende virksomheters arbeid med fem-prosentmålet via tildelingsbrev og styringsdialog. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal utvikle tiltak for å støtte og veilede virksomhetene i arbeidet. Det skal også utvikles indikatorer for å dokumentere resultatoppnåelsen.

Et kvotesystem er et betydelig inngrep i virksomhetenes rett til å ansette de personene de selv ønsker. Det kan også være vanskelig å utforme et system som ikke gir rom for omgåelser, og det kan være utfordringer ved avgrensning av målgruppe. Mange sysselsatte har en eller annen form for helseplage, og det vil kunne være uklart hvilke kriterier som skal oppfylles for å komme inn under begrepet «nedsatt funksjonsevne». Avhengig av utforming vil en kvoteordning som krever registrering av ansatte med funksjonsnedsettelser, kunne være i strid med personvernhensyn. En mulighet ville være å bygge en eventuell kvoteordning på NAVs arbeidsevnevurdering.

I offentlig sektor er det vanskelig å prioritere ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne som følge av at det er et begrenset rom for å avvike fra det såkalte kvalifikasjonsprinsippet ved nyansettelser, dvs. prinsippet om at den best kvalifiserte alltid skal foretrekkes. Det er mulighet til moderat kvotering av personer med nedsatt funksjonsevne i staten. En søker med funksjonsnedsettelse kan ansettes dersom vedkommende er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte søkeren. Hvis man skal lykkes med å inkludere flere personer med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor, kan det bli nødvendig å gjøre endringer i praktiseringen av dette prinsippet for noen stillinger.

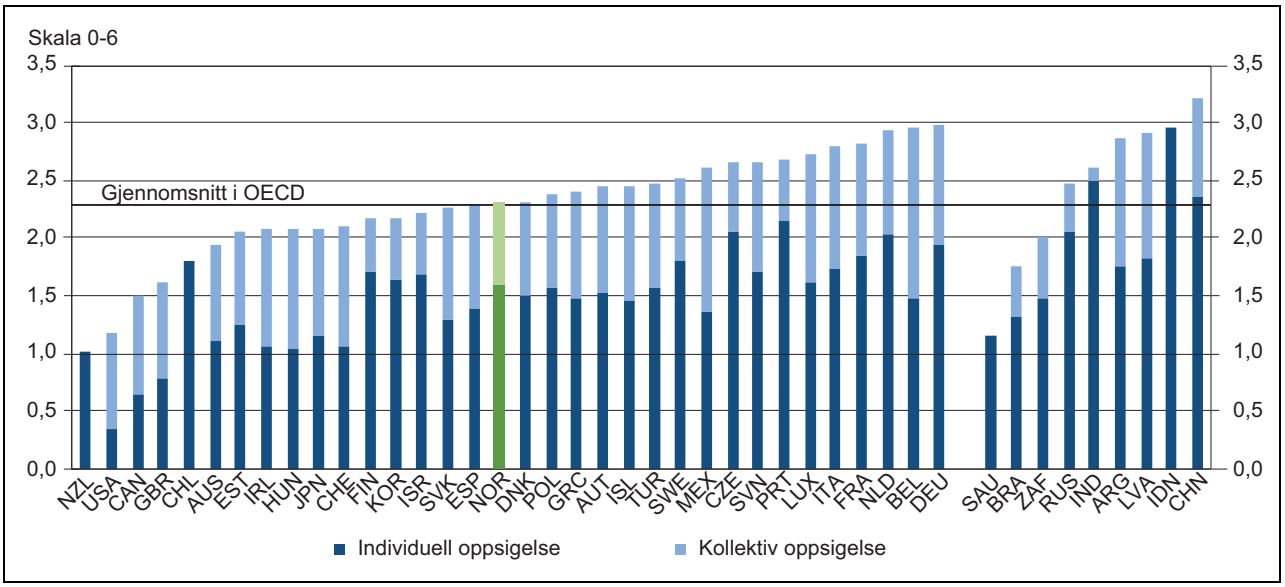
Til forskjell fra en del andre europeiske land har de skandinaviske landene ingen tradisjon for kvoteordninger for å sikre arbeid til personer med funksjonsnedsettelser. Etter en samlet vurdering vil ekspertgruppen ikke anbefale at man går videre med innføring av eksplisitte kvoter. Det bør høstes erfaringer med inkluderingsdugnaden og fem-prosentmålet før det eventuelt vurderes utvidelser i denne retningen.

12.4.3 Stillingsvern og prøvetid

Reglene om stillingsvern skal bidra til å sikre trygge og forutsigbare ansettelsesforhold i arbeidslivet. Avhengig av reglenes utforming kan de også skape barrierer for etterspørselen og gjøre det vanskeligere for personer med lav, variabel eller usikker produktivitet å få prøve seg i arbeid. Reglene bør bidra til en rimelig balanse mellom arbeidstakers behov for vern, virksomhetenes behov for fleksibilitet og samfunnsmessige hensyn.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at ansettelser skal være faste. Det er bred tilslutning til at dette skal være den dominerende tilknytningsformen i arbeidslivet. Det fremmer trygge og stabile arbeidsforhold og kan bidra til langsiktig kompetanseoppbygging på arbeidsplassen. Stillingsvernet gir gode insentiver til bedring av produktiviteten. Arbeidsgiver får sterkere insentiv til å satse på kompetanseutvikling for arbeidstakeren fordi stillingsvernet bidrar til at arbeidstakeren blir i virksomheten. Bedre stillingsvern kan også bedre arbeidstakerens insentiver til å satse på kompetanseutvikling i jobben. På den annen side kan et for sterkt stillingsvern innebære en risiko for at arbeidstakerens innsats på jobben svekkes. Dessuten kan et sterkt stillingsvern føre til at arbeidsgivere blir mer forsiktige ved ansettelser, fordi de kan frykte å bli sittende igjen med en arbeidstaker som er ulønnsom for virksomheten.

Mange land har et strengt stillingsvern for fast ansatte, blant annet med regler om økonomisk sluttvederlag for ansatte. OECD har utarbeidet en indeks for stillingsvern, dvs. reguleringen av og kostnader ved oppsigelse av fast ansatte, og reguleringen av midlertidige ansettelser og ansettelser i bemanningsforetak (OECD Employment Protection Legislation Index). Indeksen ble sist publisert i 2013 (OECD 2013c). Norge lå på gjennomsnittet når det gjelder stillingsvern for fast ansatte, se figur 12.6. Den gang var Norge ett av landene som hadde strengest regler for bruk av midlertidige ansettelser, se figur 12.7. I 2015 ble adgangen til midlertidig ansettelse utvidet i Norge (se nedenfor), men fortsatt har Norge relativt strenge regler for midlertidige ansettelser sammenlignet med andre land.

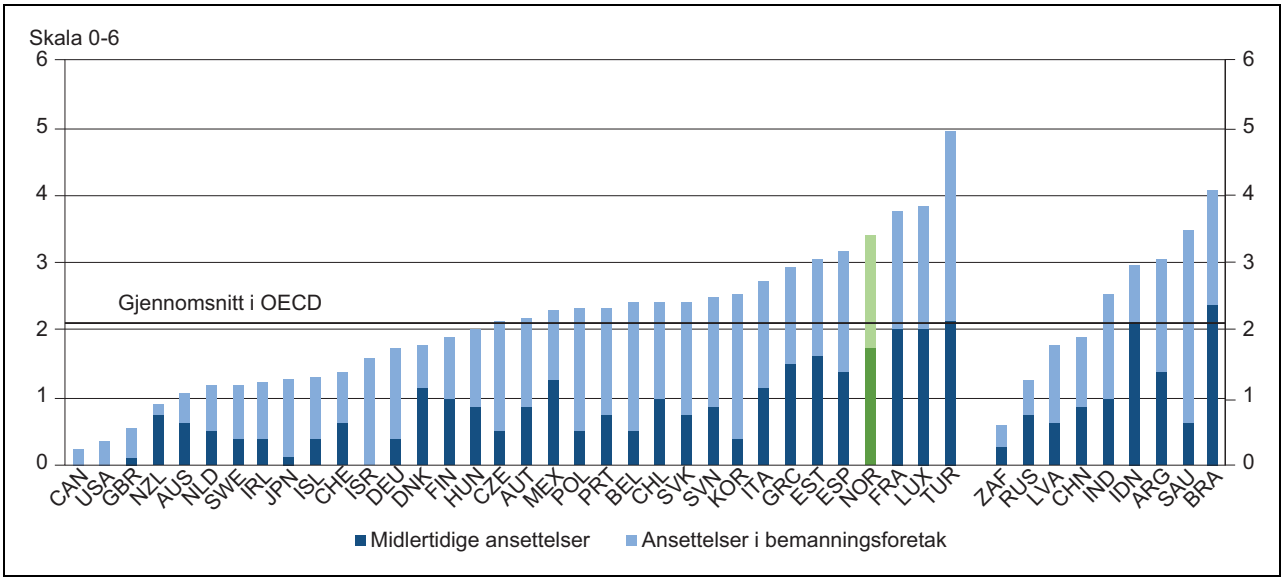


Figur 12.6 OECD Employment Protection Legislation Index 2013 om regelverk for individuelle og kollektive oppsigelser

Høyere indeks viser strengere stillingsvern.
Kilde: OECD Employment Outlook 2013

Midlertidige stillinger som springbrett inn i arbeidslivet

Midlertidige ansettelser kan i en del tilfeller fungere som et springbrett til fast ansettelse. Studier fra Sverige tyder på at dette har særlig betydning for utenlandsfødte arbeidstakere (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017 og 2018). Også OECDs gjennomgang av forskningen på området viser at en midlertidig ansettelse kan føre fram til fastere tilknytning til arbeidslivet. Men det kan også lede til marginalisering i arbeidsmarkedet dersom arbeidstakere blir værende på en midlertidig ansettelse eller blir gående mellom arbeidsledighet og kortvarige tilknytningsformer i lengre tid. OECD anbefaler at det ikke blir for store forskjeller i stillingsvern mellom midlertidige og faste ansettelser, fordi det kan gjøre det vanskeli-



Figur 12.7 OECD Employment Protection Legislation Index 2013 om midlertidige ansettelser og ansettelser i bemanningsforetak

Høyere indeks viser strengere regelverk.
Kilde: OECD Employment Outlook 2013

gere å oppnå fast tilknytning i arbeidslivet (OECD 2013c og 2014).

Flere norske studier viser også at midlertidige ansettelser kan fungere som et springbrett inn i arbeidslivet for noen grupper (Longva 2002; Engebretsen m.fl. 2012; Svalund og Berglund 2018).

Sysselsetting i form av midlertidige ansettelser eller utleie fra bemanningsforetak har begrenset utbredelse i Norge. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) er om lag 8 prosent av alle lønnstakere midlertidig ansatt. Nergaard (2018) anslår at om lag 1,5 til 2 prosent av alle utførte årsverk skjer gjennom utleie fra bemanningsbyrå.

Enkelte studier viser at arbeid gjennom vikarbyrå kan øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring (von Simson 2009 og 2016). Undersøkelser blant dem som arbeider i vikarbyrå tyder på at de fleste arbeidstakerne opplever det som en midlertidig tilknytning, og at de helst ville ha hatt en fast jobb dersom det var en mulighet (Econ Pöyry 2009).

I 2015 ble det innført en ny, generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil ett år. Samtidig ble det innført enkelte restriksjoner i forbindelse med bruken av den nye regelen. Det har vært små endringer i bruken av midlertidige ansettelser i tiden etterpå. En undersøkelse i kommunesektoren tyder på at regelen er lite benyttet (Alsos m.fl. 2017). En undersøkelse utført av Institutt for samfunnsforskning finner få tegn til at endringen har bidratt til økt sysselsetting totalt sett (Strøm m.fl. 2018). Strøm finner imidlertid tegn til at personer som hører til grupper med svakere tilknytning til arbeidslivet, har fått en noe større andel av midlertidige/kortvarige jobber, men ikke økt sin totale sysselsettingsandel. Denne undersøkelsen er gjort på bakgrunn av tall til og med 2016, dvs. relativt kort tid etter reformen. Tilleggsundersøkelser som er gjort i AKU i henholdsvis 2014 og 2016–2017 tyder på at midlertidige ansettelser brukes på samme måte som før lovendringen i 2015, og andelen som går fra midlertidig til fast ansettelse, ligger på samme nivå som før lovendringen (Nergaard 2018).

Prøvetiden bør gjøres mer reell

Ekspertgruppen mener det er viktig å bidra til at det blir lettere å komme inn i arbeidsmarkedet for dem som nå har problemer med dette. En midlertidig stilling kan være et springbrett for noen, men midlertidige stillinger innebærer også ulemper, slik at omfanget av slike stillinger ikke bør bli for stort. Et alternativ til midlertidige ansettelser kan være å gjøre det enklere for arbeidsgivere å benytte prøvetiden aktivt før det gis en fast ansettelse. Hensikten med å ha en prøvetid er at arbeidsgiver i en tidsbegrenset periode skal kunne vurdere om arbeidstakeren kan utføre arbeidet i stillingen slik som forventet.

I dag gjelder det enkelte særskilte regler for prøvetid. Prøvetid kan avtales for en periode på inntil seks måneder. I denne perioden gjelder en kortere gjensidig oppsigelsesfrist på 14 dager, med mindre annet er avtalt. Dersom arbeidsgiver ønsker å gå til oppsigelse i prøvetiden, må det begrunnes i arbeidstakers tilpasning til arbeidet, faglig dyktighet eller pålitelighet. Terskelen for oppsigelse ligger lavere enn det som ellers gjelder, for eksempel dersom arbeidsytelsen er lavere enn et gjennomsnittlig nivå. Samtidig må arbeidsgiver ta hensyn til arbeidstakers manglende arbeidserfaring. I prøvetiden skal arbeidstaker gis instruksjon, veiledning og opplæring. Dersom arbeidsgiver ikke kan dokumentere at dette er gitt, vil det kunne medføre at en oppsigelse blir vurdert som usaklig. Bestemmelsene om prøvetid begrenser ikke arbeidsgivers rett til å si opp arbeidstaker på andre grunnlag enn de som gjelder i prøvetiden spesielt.

Høyesterett har uttalt at terskelen for oppsigelse i prøvetiden er «noe – ikke helt ubetydelig – lavere enn det som ellers gjelder». Samtidig stilles det krav til at arbeidsgiver skal kunne dokumentere at det er gitt instruksjon, veiledning og opplæring til arbeidstaker. Dersom arbeidsgivere er usikre på hva loven krever av dem, kan det føre til at flere blir mer tilbakeholdne med å inngå ansettelser.

I Sverige gjelder ikke noe krav om begrunnelse for oppsigelse i prøvetiden. Der innebærer reglene at dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ikke ønsker at ansettelsen skal fortsette etter at prøvetiden er utløpt, skal melding om dette gis til motparten senest ved prøvetidens utløp. Gjøres ikke dette går ansettelsen over til å være fast. Erfaringer fra Sverige tyder på at en høy andel arbeidstakere oppnår fast ansettelse etter prøvetiden (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2018).

Arbeidsgivere vil gjerne vurdere risikoen for feilansettelse før de inngår en ansettelsesavtale, og vil kunne oppleve at risikoen for feilansettelse er større når det gjelder arbeidssøkere med lite arbeidserfaring. De særskilte kravene som i dag gjelder til begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden kan oppleves som en terskel for å tilby ansettelse i enkelte tilfeller. På mange arbeidsplasser har arbeidsgiver mindre løpende oversikt over

den enkelte arbeidstakers innsats og jobbutøvelse, og det kan ta lenger tid å oppdage svak eller mangelfull innsats. En prøvetidsperiode som oppleves som mer reell enn i dag, vil kunne bidra til å redusere risikoen for arbeidsgiver, og legge til rette for at unge og personer fra utsatte grupper kan få økt sine muligheter til å komme inn i arbeidsmarkedet. Det vil også kunne begrense behovet for midlertidig ansettelse.

Ekspertgruppen mener det bør vurderes endringer i bestemmelsene om prøvetid som kan tydeliggjøre prøvetidsperiodens særskilte funksjon og gjøre den mer reell enn i dag. Regelverket for prøvetid bør innrettes slik at arbeidsgiver i større grad enn i dag kan benytte denne perioden til å vurdere om arbeidstakeren kan utføre arbeidet i stillingen slik som forventet. Dette kan gjøres på ulike måter. En oppmykning av de særskilte kravene som gjelder for begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden, ville trolig gjøre arbeidsgivere mer villige til å ansette en arbeidstaker med usikker produktivitet, for eksempel på grunn av lite arbeidserfaring. Alternativt ville en noe lengre prøvetid enn de nåværende seks månedene kunne øke arbeidsgiveres mulighet til reell utprøving før fast ansettelse. I det videre arbeidet med å vurdere bestemmelsene for prøvetid må det også tas hensyn til de forpliktelsene som følger av internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet av, jf. EØS-relevant regelverk og den Europeiske Sosialpakten.

12.5 Oppsummering av forslag

I tråd med mandatet skal ekspertgruppen vurdere tiltak som kan bidra til at flere kan komme i jobb. Det er viktig at den samlede økonomiske politikken støtter opp under målet om høy sysselsetting. Det kan likevel være ulike barrierer som hindrer at personer kommer i jobb, og det er viktig å vurdere ulike tiltak som kan bidra til å redusere disse barrierene.

Lønnstilskudd

- Ekspertgruppen foreslår en betydelig økning i bruken av lønnstilskudd ved å øke ressursinnsatsen og redusere barrierer.
- Lønnstilskudd skal være målrettet mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet.
- Regjeringen har foreslått å innføre standardiserte lønnstilskuddssatser for ulike målgrupper. Erfaringer med disse forenklingene bør kartlegges.
- Lønnstilskudd bør være tidsavgrenset.
- Lønnstilskudd bør brukes med sikte på fast ansettelse. Tiltaket vil likevel også kunne brukes i de tilfeller der dette ikke er det mest sannsynlige utfallet.
- Det bør vurderes tettere oppfølging av deltakere på lønnstilskudd og mer tilrettelegging på arbeidsplassen gjennom ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak, for eksempel mentorordningen i bedrifter.
- Det bør etableres tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere, slik at lønnstilskudd kan knyttes mer opp mot bedriftenes rekrutteringsbehov.

Tilrettelegging for egenetablering

- Ekspertgruppen mener det bør vurderes å forsterke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant arbeidsledige. Det er behov for mer kunnskap om effekter av etablererstøtte, og det er derfor et område som kan være godt egnet for forsøksvirksomhet.

Stillingsvern og prøvetid

- Ekspertgruppen mener det bør vurderes endringer i bestemmelsene om prøvetid som kan tydeliggjøre prøvetidsperiodens særskilte funksjon og gjøre den mer reell. Dette kan gjøres på ulike måter. En oppmykning av de særskilte kravene som gjelder for begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden, ville trolig gjøre arbeidsgivere mer villige til å ansette en arbeidstaker med usikker produktivitet. Alternativt ville en noe lengre tidsperiode enn dagens regelverk på seks måneder øke arbeidsgiveres muligheter til reell utprøving før fast ansettelse.

Kapittel 13
Aldersgrenser i arbeidslivet

Sysselsettingen blant eldre arbeidstakere har økt siden 2000. Pensjonsreformen har gitt sterkere økonomiske insentiver til å jobbe lenger, og det har bidratt til økt yrkesdeltakelse. Men sysselsettingen for arbeidstakere i 60-årene er fortsatt relativt lav. I 2018 var 45 prosent av 65-åringene sysselsatt, og 31 prosent av 67 åringene.

Høyere levealder og ny pensjonsordning innebærer at mange arbeidstakere må stå lenger i arbeid for å opprettholde pensjonsnivået. Det gir sterke økonomiske insentiver til å stå lenger i jobb, og det innebærer isolert sett at det blir mindre viktig med ytterligere insentiver til å arbeide lenger, og mer viktig å stimulere til økt etterspørsel etter seniorer og eldre arbeidstakere. Det taler igjen for at det blir mindre behov for seniorgoder som innebærer økte timelønnskostnader for senior arbeidstakere. Derimot bør innsatsen for å øke sysselsettingen av seniorer i arbeidsmarkedet økes, med vekt på kompetanse og tiltak for å styrke etterspørselen.

Aldersgrensene i arbeidsmiljøloven og tjenestepensjonsordninger har også betydning for sysselsettingen for eldre arbeidstakere. Økende levealder tilsier at arbeidstakere må kunne jobbe lenger enn før. Men samtidig er det stor individuell variasjon i hvordan aldring påvirker arbeidsproduktiviteten, og en høy aldersgrense kan medføre at flere eldre arbeidstakere oppfattes som ulønnsomme sett fra arbeidsgivers ståsted. Mange private virksomheter har bedriftsintern aldersgrense, som viser at de vil begrense hvor lenge de ansatte kan fortsette å jobbe. Hvis arbeidsgiverne er bekymret for å bli sittende med ulønnsomme eldre arbeidstakere, kan det gjøre dem mer forsiktige med å ansette arbeidstakere som er noe yngre enn dette. Det kan svekke sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere i 60-årene.

Vi foreslår at aldergrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven reduseres fra 72 år til 70 år, og at bedriftsinterne aldersgrenser fjernes. Partene bør samtidig utvikle ordninger som gjør det lettere for arbeidstakere å jobbe utover aldersgrensen, med justerte lønns- og arbeidsvilkår, slik at begge parter er tjent med arbeidsforholdet. Samlet vil dette kunne styrke sysselsettingen blant seniorer under aldersgrensen, og i store deler av arbeidsmarkedet vil det øke mulighetene til å jobbe etter 70 år.

Alle særaldersgrenser bør gjennomgås med sikte på at flere står lenger i arbeid. I noen tilfeller kan det innebære at særaldersgrensen avvikles eller konverteres til en bedre pensjonsordning med fleksibelt uttak. I andre tilfeller må lønns- og pensjonsvilkår tilpasses med sikte på at arbeidstakerne kan starte en annen yrkeskarriere når de har passert særaldersgrensen.

Sysselsettingen blant eldre har økt i mange år, se nærmere omtale i kapittel 3. Det må ses i sammenheng med innføringen av pensjonsreformen som har gitt sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid. Sysselsettingen har likevel økt vesentlig mer i mange andre OECD-land, riktignok fra et lavere nivå.

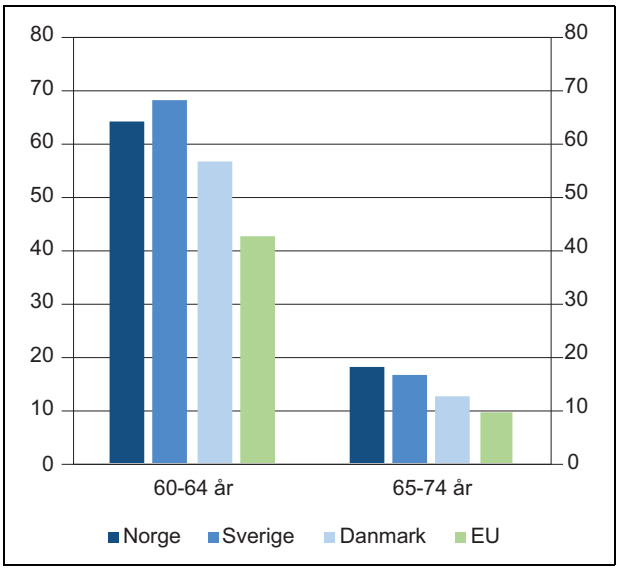
Sysselsettingsandelen i Norge faller forholdsvis raskt med alderen etter fylte 60 år. Den lavere sysselsettingen blant eldre gjenspeiles i overgang til uføretrygd og alderspensjon. For å få flere eldre til å bli værende i arbeidslivet, er det viktig å begrense innstrømmingen til helserelaterte trygdeordninger. Med stigende levealder blir det også viktig at flere eldre står i arbeid. I dette kapitlet foreslås det noen tiltak og endringer i regelverk for å bidra til at flere eldre står i jobb.

I avsnitt 13.1 diskuteres stillingsvern, aldersgrenser og andre tiltak for å legge bedre til rette for økt sysselsetting blant seniorer og eldre. Avsnitt 13.2 drøfter særaldersgrenser, og avsnitt 13.3 oppsummerer ekspertgruppens forslag i dette kapitlet.

13.1 Legge bedre til rette for økt sysselsetting blant seniorer og eldre

Seniorer i arbeidslivet

Sysselsettingen blant eldre er høy i Norge sammenlignet med mange andre europeiske land, se figur 13.1. Samtidig faller sysselsettingsnivået for-



Figur 13.1 Sysselsatte i prosent av befolkningen. 60-74 år. Utvalgte land. 2017

Kilde: Eurostat

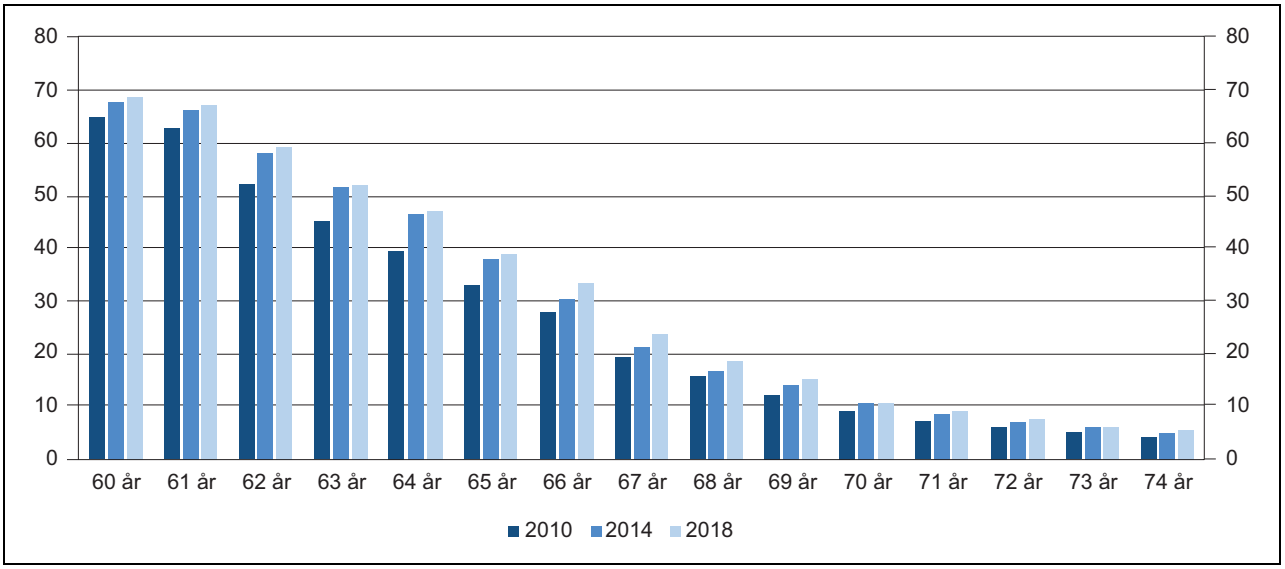
holdsvis raskt med alderen etter fylte 60 år, se figur 13.2. I 4. kvartal 2018 var 45 prosent av 65-åringene i jobb enten som arbeidstakere eller som selvstendige. Tilsvarende var 31 prosent av 67-åringene sysselsatt. Det tyder på at det er et potensial for økt sysselsetting for seniorer og eldre arbeidstakere.

Den lavere sysselsettingen blant eldre gjenspeiles i overgang til uføretrygd og alderspensjon. Det tilsier at det er viktig med tiltak for å begrense innstrømmingen til helserelaterte trygdeordninger, se diskusjon i kapittel 7 og 8.

Økonomiske insentiver er viktige for beslutninger om pensjonering. Med stigende levealder er det behov for at vi står lenger i arbeid, og i det nye pensjonssystemet er dette en forutsetning for å få en god pensjon. For å kompensere for levealdersjusteringen i alderspensjonen, må dagens 55-åringer ifølge anslag fra NAV jobbe til de er nesten 70 år. De aller fleste eldre arbeidstakere har dermed fått eller vil få betydelig sterkere økonomiske insentiver til å stå lenge i arbeid.

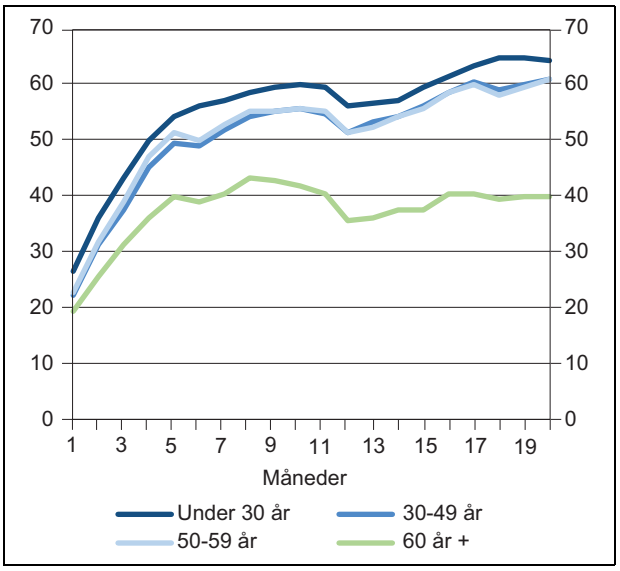
Arbeidssøkere over 60 år bruker betydelig lenger tid på å finne arbeid enn det yngre arbeidssøkere gjør, se figur 13.3. Andelen som bytter jobb, faller også med alderen fram til om lag 60 år, og den er lavere for arbeidstakere i 60-årene enn den er for arbeidstakere på 50 år, se figur 13.4. Den lave andelen eldre som bytter jobb kan reflektere at det er vanskeligere å få ny jobb for eldre arbeidstakere. Ulike pensjonssystemer mellom offentlig og privat sektor og arbeidstakernes egne ønsker kan også forklare den lave mobiliteten blant eldre arbeidstakere.

Med et pensjonssystem som gir sterke økonomiske insentiver til å stå lenge i arbeid, blir det viktigere å stimulere til økt etterspørsel etter seniorer og eldre arbeidstakere, og mindre viktig å gi ytterligere økonomiske insentiver til å arbeide lenger. Det taler for at det blir mindre behov for seniorgoder som innebærer økte timelønnskostnader for senior arbeidstakere, som ekstra ferieuke med full lønnskompensasjon. Det kan likevel fortsatt være behov for ordninger som gir eldre arbeidsta-



Figur 13.2 Arbeidstakere 60–74 år i prosent av befolkningen i hver aldersklasse. 2. kvartal

Tallene omfatter ikke selvstendige.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

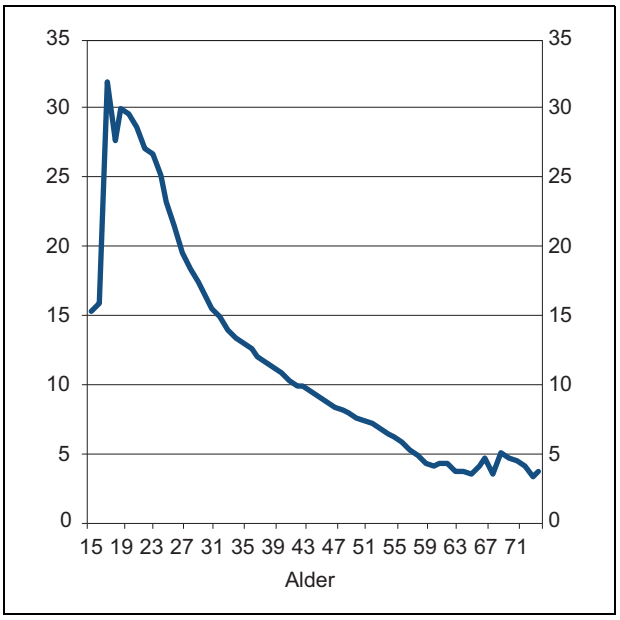


Figur 13.3 Overgang til arbeid etter søkevarighet (målt i antall måneder) blant dem som meldte seg ledige i januar 2017. Prosent

Søkevarighet er målt i antall måneder fra søkeperiodens start.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

kere mulighet til å tilpasse arbeidstid til belastninger i arbeidet.

Siden eldre arbeidstakere har større vansker med å finne ny jobb, kan kostnadene ved å miste jobben bli større for dem. Stigende lønnsprofil gjennom første del av yrkeskarrieren innebærer også at eldre arbeidstakere gjennomgående er bedre betalt enn yngre, noe som kan øke kostnadene ved et jobbtap. Ifølge økonomisk teori kan den stigende lønnsprofilen over yrkeskarrieren ses som et middel til å holde på arbeidstakere i virksomheten (Lazear 1981). Ifølge denne teorien er arbeidstakeren betalt mindre enn sin produktivitet som ung, men blir kompensert ved å få betaling som er høyere enn produktiviteten på slutten av karrieren.



Figur 13.4 Andel som byttet jobb etter alder i perioden mellom desember 2016 og desember 2017. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Ifølge Norsk seniorpolitisk barometer har om lag 60 prosent av spurte ledere ikke ansatt personer over 50 år det siste året, og mange nølte med å innkalle personer over 57 år til jobbintervju (Dalen 2015). Et flertall av de ledere som ble spurt, rapporterte videre at det var en fordel om eksisterende arbeidstakere arbeidet fram til «normal» pensjonsalder.

En viktig forutsetning for at seniorer og eldre arbeidstakere skal være attraktive i arbeidsmarkedet er at de opprettholder og videreutvikler sin kompetanse. Kompetanseutvikling for arbeidstakere i alle aldre er derfor et sentralt element for å sikre høy sysselsetting for eldre arbeidstakere. Både arbeidstakere og arbeidsgivere har et ansvar for å sørge for at kompetansen i arbeidsstokken er tilstrekkelig for å oppfylle kravene i den enkelte stilling.

Stillingsvernet for eldre arbeidstakere

Stillingsvernet spiller en viktig rolle for eldre arbeidstakere. Selv om eldre arbeidstakere ofte er bedre økonomisk stilt enn yngre arbeidstakere, kan det være vanskeligere for eldre arbeidstakere å finne en ny jobb dersom de skulle miste den de hadde.

Stillingsvern har betydning for mobiliteten i arbeidsmarkedet ved at det reduserer risikoen for at arbeidstakeren mister jobben. Selv om arbeidsgiver skulle ønske å bytte ut en eldre arbeidstaker med en yngre som har lavere lønn eller er mer produktiv, vil det normalt ikke være saklig grunn til oppsigelse.

Øvre aldersgrenser må ses i sammenheng med stillingsvernet for øvrig. Land med relativt strengt stillingsvern vil ha behov for en øvre aldersgrense der stillingsvernet faller bort. Uten en slik øvre aldersgrense vil stillingsvernet kunne innebære at arbeidstakeren forblir betydelig lenger i stillingen enn arbeidsgiveren ønsker, til ulempe for arbeidsgiveren. Det ville igjen føre til at arbeidsgiveren blir mer forsiktig med ansettelser, for å unngå kostnadene med slike ulønnsomme arbeidstakere.

I løpet av de siste tiårene har aldersgrensen for oppsigelse på grunn av alder blitt hevet i flere

land. I Sverige ble aldersgrensen hevet til 67 år i 2001 og nå planlegges ytterligere heving til 69 år. I Frankrike ble aldersgrensen hevet til 70 år i 2009. I Finland økes aldersgrensen gradvis fra 68 til 70 år som del av en pensjonsreform. Det er også noen land som har fjernet den øvre aldersgrensen. Danmark fjernet 70-årsgrensen fra 2016 og Island har ingen øvre aldersgrense (Aldersgrenseutvalget 2016). Ifølge Aldersgrensegrenseutvalget har også Storbritannia, Canada, Australia, USA og New Zealand fjernet aldersgrensene. Dette er land med svakere generelt stillingsvern enn Norge.

I Norge ble arbeidsmiljøloven endret i 2015 ved at den generelle aldersgrensen for stillingsvern ble hevet fra 70 til 72 år. Arbeidsgiver kan da bringe arbeidsforholdet til opphør grunnet alder alene. Det er anledning til å fastsette lavere bedriftsintern aldersgrense, men som hovedregel ikke under 70 år.[1] En lavere aldersgrense forutsetter at grensen gjøres kjent for arbeidstakerne, at den praktiseres konsekvent, at arbeidstaker har rett til en tilfredsstillende tjenestepensjonsordning og at arbeidsgiver drøfter lavere aldersgrense med de tillitsvalgte.

Arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser gjelder også for kommunesektoren, men her er det fastsatt en generell 70-årsgrense i tariffavtale. I statlig sektor gjelder fortsatt en øvre aldersgrense på 70 år etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.

Spørsmålet om ytterligere heving av aldersgrensen for stillingsvern ble vurdert av Aldersgrenseutvalget. Flertallet i utvalget utelukket ikke at det på lang sikt kan bli aktuelt å vurdere videre heving, blant annet på grunn av høyere levealder og at levealdersjusteringen i pensjonssystemet får økt effekt. Flertallet uttalte at dette imidlertid ikke er veien å gå nå, og viste til at heving eller fjerning av aldersgrensen ville kunne få negative konsekvenser både for arbeidsgivere og arbeidstakere og at det må antas å gi marginale effekter på arbeidsdeltakelsen.

Den øvre aldersgrensen innebærer bare at stillingsvernet faller bort, og den er ikke til hinder for at arbeidstakeren fortsetter å jobbe dersom begge parter ønsker det. Det er svært få sysselsatte etter fylte 70 år, og i praksis er det trolig slik at mange arbeidstakere mer eller mindre automatisk må avslutte sitt arbeidsforhold når de når den øvre aldersgrensen. Det er i seg selv en sterk indikasjon på at arbeidsgiverne vurderer at lønn og andre kostnader til disse arbeidstakerne overstiger produktiviteten de har. Dersom aldersgrensen ble hevet, slik at arbeidstakerne ville ha rett til å stå lenger, ville dette dermed gi økte kostnader for arbeidsgiverne.

Ekspertgruppen vil peke på at hevingen av den øvre aldersgrensen kan ha motstridende virkninger for sysselsettingen for eldre arbeidstakere. Høyere aldersgrense vil isolert sett kunne føre til økt sysselsetting for arbeidstakere i aldersgruppen mellom den gamle og den nye aldersgrensen. Til gjengjeld vil en høyere aldersgrense kunne gjøre arbeidsgiver mer forsiktig med å ansette arbeidssøkere i 60-årene, fordi arbeidsgiver kan ønske å unngå risikoen for at en arbeidstaker blir værende lenger i bedriften enn arbeidsgiveren ønsker.

Flere empiriske studier gir støtte for at arbeidsgivere tar hensyn til stillingsvern ved ansettelser, og at sterkere stillingsvern for en gruppe kan gjøre arbeidsgivere mer forsiktige med å ansette personer i gruppen. Vigtel (2018) viser at reduksjonen i nedre aldersgrense for pensjon fra 67 til 62 år førte til økt sannsynlighet for at arbeidsgivere ville ansette en eldre arbeidstaker, og at effekten var størst innen arbeideryrker og for arbeidstakere som tidligere hadde hatt høyt sykefravær. Det taler for at dersom man går den andre veien og hever den øvre aldersgrensen, vil det kunne ha negative effekter på arbeidsgiveres villighet til å ansette eldre arbeidstakere. I en studie på franske data finner Behaghel m.fl. (2008) at en skatt på å si opp arbeidstakere over 50 år som ble ansatt før de fylte 50, hadde en negativ effekt på bedriftenes ansettelser av personer under 50 år.

Høyere aldersgrenser ville også gi arbeidsgivere et sterkere insentiv til å si opp arbeidstakere før de når aldersgrensen, fordi en høyere aldersgrense innebærer at en arbeidstaker som har høyere lønn enn sin produktivitet vil være lenger i virksomheten, og derfor medføre høyere kostnader. For eksempel kan en arbeidsgiver velge å holde på en 68-åring dersom aldersgrensen er 70 år, men velge å si opp arbeidstakeren ved 68 år dersom aldersgrensen er 72 eller 74 år.

Ekspertgruppen viser til at aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven er blitt hevet til 72 år. Loven gir anledning til å fastsette lavere bedriftsintern aldersgrense, her er grensen blitt hevet fra 67 til 70 år. Flertallet i Aldersgrenseutvalget pekte på at hevingen av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven har ført til at flere virksomheter innfører lavere bedriftsinterne aldersgrenser.

[1] Arbeidsmiljøloven åpner for lavere aldersgrense også under 70 år hvis det er nødvendig av hensyn til helse og sikkerhet.

Ifølge Svalund og Veland (2016) har 38 prosent av virksomhetene i privat sektor, målt etter antall ansatte, innført bedriftsintern aldersgrense som er lavere enn aldersgrensen i arbeidsmiljøloven. En betydelig andel av virksomhetene, 17 prosent av alle i privat sektor, innførte slik bedriftsintern aldersgrense i forbindelse med lovendringen om aldersgrenser i 2015. For arbeidstakere i virksomheter som har bedriftsintern aldersgrense har aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ingen betydning. Ved bedriftsintern aldersgrense gjelder krav om konsekvent praktisering, slik at alle arbeidstakere må gå av ved aldersgrensen. Siden langt flere enn tidligere omfattes av bedriftsinterne aldersgrenser, kan det i realiteten bety en sterkere begrensning av mulighetene for å fortsette i arbeid etter fylte 70 år, selv om formålet med endringene var det motsatte. Det er også en sterk indikasjon på at mange bedrifter ikke ønsker en høyere aldersgrense enn 70 år.

Omlegging av pensjonssystemet endrer økonomiske kostnader og insentiver

Omlegging av pensjonssystemet som styrker de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid, kan forsterke de negative virkningene av å heve aldersgrensen. Når det blir mer lønnsomt å stå lenger i arbeid, vil det trolig føre til at flere arbeidstakere ønsker å fortsette å jobbe i samme stilling, også selv om arbeidsgiveren ikke ønsker dette. Det kan føre til høyere kostnader ved å ha eldre arbeidstakere med lønn som er høyere enn det produktiviteten tilsier.

Sterkere økonomiske insentiver til å stå lenge i arbeid vil særlig kunne være en problemstilling ved ny offentlig tjenestepensjon, fordi stillingsvernet generelt er sterkere i offentlig sektor. De økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid vil bli betydelig sterkere med en ny offentlig tjenestepensjon, og vi må derfor regne med at mange vil ønske å stå lenger i arbeid også selv om arbeidsgiver heller ville ansette en yngre arbeidstaker. En høy øvre aldersgrense kan dermed gi et betydelig omfang av konfliktfylte og krevende oppsigelsesprosesser.

Samtidig innebærer omlegging av pensjonssystemet at de økonomiske kostnadene i form av tapt pensjonsopptjening for personer i 60-årene som ikke jobber, blir større enn tidligere. Hvis det blir vanskeligere for personer i 60-årene å få jobb, eller at risikoen øker for at personer i 60-årene blir sagt opp, vil det kunne få store negative økonomiske konsekvenser for dem som rammes.

Det nye pensjonssystemet innebærer at den økonomiske betydningen av å være i jobb normalt vil være mye større for arbeidstakere i 60-årene enn for arbeidstakere som har fylt 70 år. En arbeidstaker som mister jobben i første del av 60-årene, vil få et stort økonomisk tap med betydelige negative virkninger for framtidig pensjon. Ved fylte 70 år vil arbeidstakere vanligvis ha oppnådd en god pensjon, og den økonomiske belastningen ved å miste jobben blir mindre. Den økonomiske betydningen av stillingsvern vil vanligvis derfor være klart større for en arbeidstaker i 60-årene enn for en arbeidstaker over 70 år. Det er et sterkt argument for å ha en aldersgrense der stillingsvernet faller bort. Uten en slik aldersgrense vil arbeidsgiveren i mange tilfeller måtte ta initiativet til at arbeidstakeren skal slutte. Det kan gjøre det vanskeligere å opprettholde et godt nok stillingsvern for arbeidstakere i 60-årene.

Etter ekspertgruppens vurdering bør det legges til rette for økt sysselsetting for personer både i 60- og 70-årene. Økt sysselsetting for personer i 60-årene er likevel klart viktigst, fordi arbeidsevnen gjennomgående er større da, og fordi arbeidsinntekt gjennomgående har mye større økonomisk betydning for personer i 60-årene. Potensialet for å få flere 70-åringer i arbeid er trolig begrenset, i alle fall på kort sikt.

Hensynet til bedre sysselsettingsmuligheter for arbeidstakere i 60-årene taler for at aldersgrensen for stillingsvern reduseres til 70 år. Det vil kunne gjøre arbeidsgiverne mer villige til å ansette og holde på arbeidstakere i 60-årene. Hvis aldersgrensen senkes til 70 år, kan man fjerne bedriftsinterne aldersgrenser. Det innebærer at kravet om konsekvent praktisering forsvinner, noe som kan gjøre det lettere for enkelte arbeidstakere å jobbe utover 70 år.

Ekspertgruppen mener det bør gis bedre muligheter for at arbeidstakere kan fortsette i arbeid utover aldersgrensen på 70 år. For å unngå ekstra kostnader for arbeidsgivere og negative virkninger på sysselsettingen for personer i 60-årene, bør dette være frivillig for arbeidsgivere, og ikke en rettighet for arbeidstakere. Aldringen skjer med ulik hastighet og styrke for ulike personer. Noen 70-åringer vil være produktive og lønnsomme for virksomheten, mens andre 70-åringer er mindre produktive og lite lønnsomme for virksomheten. Det taler for at arbeidsgivere bør kunne la arbeidstakere som fungerer godt fortsette ut over aldersgrensen, uten at dette innebærer at alle arbeidstakere skal kunne kreve å få fortsette.

I en ordning der arbeidsforholdet kan videreføres dersom begge parter ønsker det, bør det legges til rette for at lønns- og arbeidsbetingelser kan reforhandles når arbeidstakere når aldersgrensen. Som nevnt stiger lønnen gjerne med alderen opp til en viss alder, slik at eldre arbeidstakere ofte er bedre betalt enn unge arbeidstakere. På den annen side vil produktiviteten til arbeidstakere før eller senere falle på grunn av aldring. Da kan arbeidstakeren komme i en situasjon der han eller hun gjør en jobb og trives med det, men likevel har en lønn som er klart høyere enn produktiviteten.

En mulig måte å håndtere dette problemet er at lønns- og arbeidsbetingelser automatisk blir gjenstand for reforhandling når arbeidstakeren når aldersgrensen. I en slik prosess vil det være naturlig å se på arbeidsoppgaver, ansvar, arbeidstid, lønn og andre arbeidsbetingelser. Videreføring av arbeidsforholdet er avhengig av at partene blir enige. Deretter bør det også kunne åpnes for regelmessig vurdering av lønn og arbeidsbetingelser, f.eks. hvert år eller hvert annet år.

En reforhandling kan skje etter standardiserte retningslinjer, der et element er en reduksjon i lønnen per time, som kan avhenge av stilling og tidligere lønn, og eventuelle andre kriterier. Standardiserte retningslinjer kan forenkle prosessen og bidra til større grad av likebehandling. Det er imidlertid også argumenter for å åpne opp for individuell variasjon.

Individuelle forhandlinger om lønn og arbeidsforhold kan føre til forskjeller som kan oppfattes som problematiske og kanskje urimelige. Men det kan være store produktivitetsforskjeller knyttet til individer og arbeidsoppgaver, og da er det ikke åpenbart at en standardisert løsning for alle er mest rettferdig. I arbeidslivet generelt er det store lønnsforskjeller, som henger sammen med at individer, jobber og virksomheter er forskjellige. Arbeidsgivere har erfaring i å vurdere forskjeller i produktivitet og lønn, blant annet gjennom individuell lønnsfastsettelse som gjennomføres i store deler av arbeidslivet.

Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen mener at innsatsen for å øke sysselsettingen for seniorer og eldre arbeidstakere bør forsterkes, blant annet gjennom økt satsing på kompetanseutvikling for voksne arbeidstakere. Det er også viktig å begrense innstrømmingen til helserelaterte trygdeordninger blant eldre.

For å gjøre seniorer og eldre arbeidstakere mer attraktive på arbeidsmarkedet, bør man vurdere å fjerne seniorgoder som innebærer økt timelønn for senior arbeidstakere, som ekstra ferieuke med full lønnskompensasjon. Et alternativ kan her være at eldre arbeidstakere fortsatt kan ha krav på en ekstra ferieuke, men da uten lønnskompensasjon. Derimot kan det være behov for ordninger som gir eldre arbeidstakere mulighet til å tilpasse belastningen i arbeidet. I dagens regelverk gis eldre blant annet rett til redusert arbeidstid.

Ekspertgruppen mener regelverket for aldersgrenser bør forenkles ved at det settes en generell grense ved 70 år i arbeidsmiljøloven. I så fall kan regelverket for bedriftsinterne aldersgrenser oppheves, bortsett fra de særskilte tilfellene der det er unntak i loven. Videre mener ekspertgruppen at det bør bli bedre muligheter for arbeidstakere til å fortsette å arbeide ut over aldersgrensen for stillingsvern. Mange arbeidstakere ønsker å jobbe lenger, og det vil være nyttig arbeidskraft for samfunnet. Vi vil foreslå å redusere aldersgrensen til 70 år av fire grunner:

- Mange arbeidstakere har relativt høy lønn ved fylte 70 eller 72 år, og det faktum at de fleste arbeidsgivere har som retningslinje å avslutte arbeidsforholdet for praktisk talt alle, taler for at lønnen gjennomgående er høyere enn produktiviteten. En lavere øvre aldersgrense ville dermed gi mindre risiko for at virksomhetene blir sittende med eldre arbeidstakere med lønn som er høyere enn produktiviteten.
- Mindre risiko knyttet til eldre arbeidstakere vil kunne gjøre arbeidsgiverne mer villige til å ansette og holde på arbeidstakere i 60-årene. Det kan øke sysselsettingen for denne aldersgruppen.
- En lavere øvre aldersgrense kan føre til færre konflikter i arbeidslivet dersom arbeidsgiver ønsker å avslutte arbeidsforholdet før arbeidstaker når aldersgrensen. Risikoen for konflikter vil være høyere i et pensjonssystem med sterke økonomiske insentiver for å stå lenge i arbeid, fordi det øker arbeidstakerens økonomiske interesse for å fortsette i jobben.
- Det kan legges bedre til rette for at arbeidstakere kan fortsette å jobbe etter den øvre aldersgrensen, dersom begge parter ønsker det. Ved å redusere den øvre aldersgrensen kan man fjerne muligheten for bedriftsintern aldersgrense på 70 år, og dermed også fjerne kravet om konsekvent praktisering. I bedrifter som nå har bedriftsintern aldersgrense på 70 år, vil det dermed kunne bli lettere for arbeidstakere å jobbe etter fylte 70 år.

Ekspertgruppen viser til at arbeidsmiljøloven i dag åpner for at arbeidsforholdet kan fortsette ut over aldersgrensen i arbeidsmiljøloven dersom begge parter ønsker det. Partene i arbeidslivet bør arbeide for å finne måter der arbeidstakere kan jobbe lenger enn de nåværende øvre aldersgrensene, med justerte lønns- og arbeidsvilkår. Hensikten må være å finne lønns- og arbeidsvilkår som gjør at begge parter er tjent med en fortsettelse av arbeidsforholdet.

13.2 Særaldersgrenser

Både i det offentlige og i det private tjenestepensjonssystemet er det fastsatt særaldersgrenser for visse yrkesgrupper. Særaldersgrensene er begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i stillingen slik at arbeidstakerne normalt ikke kan skjøtte sitt arbeid forsvarlig til fylte 70 år, eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske og psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Særaldersgrenser er særlig utbredt i offentlig sektor der rundt 30 prosent står i stilling med særaldersgrense. De mest vanlige aldersgrensene er 60 og 65 år. Det er også yrker som har aldersgrense på 63 år. Dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan arbeidstakere gå av med alderspensjon tre år før aldersgrensen. For personer med en særaldersgrense på 60 år er det derfor muligheter til å gå av med pensjon ved fylte 57 år.

Store grupper med aldersgrense 60 år finnes i politiet, forsvaret og brannvesenet. I helsevesenet har mange grupper aldersgrense 65 år, blant annet sykepleiere og helsefagarbeidere. Andre grupper med aldersgrense 65 år er renholdere og sjåfører. I privat sektor er det vesentlig færre som har særaldersgrenser, men blant andre piloter og dykkere kan ha aldersgrense 55 år.

Tall fra Statens pensjonskasse (SPK) viser at det i august 2018 var i underkant av 40 000 sysselsatte personer i staten, inkludert forsvaret, som arbeider i yrker med særaldersgrenser. Av disse har 60 prosent en stilling med 60 års aldersgrense, i overkant av 10 prosent har en aldersgrense på 63 år, mens snaut 30 prosent har en aldersgrense på 65 år. Tall fra Kommunal landspensjonskasse (KLP) viser at det i 2014 var opp mot 180 000 sysselsatte i disse pensjonsordningene som hadde særaldersgrense, i all hovedsak med aldersgrense på 65 år. Av disse var det om lag 100 000 sysselsatte som var tilknyttet helseforetak eller gjennom sykepleierordningen. I 2017 mottok 6 300 personer særalderspensjon gjennom SPK, mens 9 400 personer mottok særalderspensjon gjennom KLP.

Særaldersgrenser bygger på en forutsetning om at grupper av arbeidstakere ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder. Det tas ikke hensyn til individuelle variasjoner eller at yrkesdeltakere innen samme gruppe møter ulike krav.

Bakgrunnen for særaldersgrensene i tjenestepensjonssystemet er at grupper av arbeidstakere av sikkerhetsmessige eller helsemessige årsaker bør slutte før den ordinære pensjonsalderen og at disse da bør motta pensjon. Rett til pensjon før ordinær pensjonsalder innebærer også en verdi for arbeidstakere.

I forbindelse med forslag om ny aldersgrenselov i 1956 ble det opprettet et rådgivende utvalg som blant annet skulle drøfte spørsmål om særskilte aldersgrenser. På denne bakgrunnen ble mange særaldersgrenser i offentlig sektor vurdert og fastsatt ved behandling i Stortinget i 1960. Mange av de da gjeldende aldersgrensene ble videreført. Særaldersgrensene er i hovedsak ikke endret etter dette. I forbindelse med innføringen av lønnsplansystemet i staten i 1996 ble gjeldende aldersgrenser stadfestet av Stortinget. Aldersgrensene ble da knyttet til stillingskoder, men det ble ikke gjennomført noen realitetsvurdering av behovet for særaldersgrensene.

De fysiske og psykiske kravene til stillinger med særaldersgrenser er i mange tilfeller annerledes i dag enn da aldersgrensene ble fastsatt. Omfanget av teknisk tilrettelegging har gjort at innholdet i jobben for mange med særaldersgrenser er mindre fysisk krevende enn det var for snart 60 år siden da særaldersgrensene ble vurdert. Levealderen i befolkningen har økt betydelig i lang tid, og helsetilstanden i befolkningen har generelt blitt bedre. Siden starten på 1960-tallet og fram til 2014 har forventet gjenværende levealder for en 60-årig mann økt fra 18,1 til 22,8 år og for en kvinne fra 20,1 til 25,9 år. Det er et uttrykk for en generelt bedre folkehelse, som isolert sett burde ha ført til at særaldersgrensene var blitt økt.

Mange arbeidstakere med de laveste særaldersgrensene (politi, forsvar, brannmenn og ambulansesjåfører) har vesentlig bedre helse enn gjennomsnittet av aldersgruppen og har fortsatt betydelig arbeidsevne, selv om det eventuelt må gjøres endringer i hva slags oppgaver eller funksjoner de kan utføre. I politiet er det for eksempel et betydelig behov for tjenestemenn i andre funksjoner enn ren utetjeneste. I forsvaret er svært få av dem som går av med særaldersgrense i praksis i operativ tje-

neste – nesten alle er i stab og støttefunksjoner. Det kan tyde på at forsvaret bruker særaldersgrensen for å få en ønsket aldersstruktur på sitt personell, og det er få av dem som går av som ikke kunne ha fortsatt i den jobben de har ut fra helsemessige eller fysiske forhold.

Særaldersgrensene medfører i utgangspunktet en plikt til å fratre stilling ved nådd aldersgrense og bidrar dermed til at mange trer tidlig ut av arbeidslivet. Særaldersgrenser bryter dermed med målet om at flere skal stå lenger i arbeid. Særaldersgrensene er likevel ikke til hinder for at de som fratrer stilling, kan fortsette i andre jobber etter fratreden. Blant mange med særaldersgrenser er det stort omfang av videre arbeid i andre yrker etter fratreden, selv om det er stor variasjon. Hvis vedkommende går inn i en stilling med medlemskap i en offentlig tjenestepensjonsordning, vil alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon reduseres enten helt eller delvis avhengig av stillingsprosenten i den nye stillingen. Inntekter fra arbeid som ikke er tilknyttet en offentlig tjenestepensjonsordning, fører ikke til avkorting av alderspensjonen.

Det foreligger lite oppdatert tallmateriale som kan belyse dette. En undersøkelse basert på tall fra begynnelsen av 2000-tallet viste at om lag halvparten av ansatte i politiet som passerte aldersgrensen på 60 år, fortsatte i arbeid utenfor politiet (SSB 2008). Den samme undersøkelsen viste at det også var en del arbeidstakere innen brannvern som fortsatte i arbeid etter fylte 60 år. En annen undersøkelse for forsvaret viste at om lag to av tre i alderen 58–71 år fortsatt var i jobb etter pensjonering fra militær stilling (Strand m.fl. 2018).

I kommunal sektor har ansatte i stillinger der aldersgrenser er begrunnet med at tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene, rett til å stå i stilling fram til de har full opptjening i tjenestepensjonsordningen, men ikke lenger enn 67 år. Stillinger med aldersgrense 65 år gir i all hovedsak denne retten og omfanget av personer som står i stilling utover aldersgrensen er derfor relativt stort i kommunal sektor.

Ekspertgruppens vurderinger og forslag

Ekspertgruppen mener det er viktig å erkjenne at det er ulik grad av fysisk og psykisk belastning i ulike yrker. For noen yrkesgrupper vil det derfor være særlig krevende å stå lenge i arbeid. Arbeidstakere i slike yrker vil ha mindre muligheter enn andre til å forlenge yrkeskarrieren for å motvirke virkningene av levealdersjusteringen av pensjonen. Vi anser det som rimelig at denne type ekstrabelastninger kan gi opphav til noe bedre pensjonsordning enn det man ellers ville hatt, for eksempel i form av særlige innskudd til egen pensjonskonto. Denne type ordninger bør i noen grad kunne erstatte dagens særaldersgrenser. Dermed vil den økonomiske verdien av særaldersgrensen kunne opprettholdes for de berørte arbeidstakerne, samtidig som ordningen utformes slik at den er i tråd med hovedprinsippene i det nye pensjonssystemet og oppmuntrer til å fortsatt stå i arbeid. En slik fleksibel ordning vil ta hensyn til individuelle variasjoner i aldringsprosessen og i omfanget av belastninger, og gi rom for at hver enkelt vil kunne velge selv hvorvidt og hvordan man eventuelt ønsker å arbeide videre.

I den grad det også i framtiden skal være fastsatte aldersgrenser for pliktig fratreden, må slike aldersgrenser både være nødvendige av hensyn til sikkerhet eller belastning, og være hensiktsmessige virkemidler. Eventuelle særlige kompensasjonsordninger knyttet til slike aldersgrenser bør ikke være til hinder for at den enkelte kan benytte sin arbeidsevne og kompetanse på andre områder, enten i samme etat eller i annen virksomhet.

Regjeringen og partene i offentlig sektor kom til enighet om en ny pensjonsløsning for offentlig sektor i mars 2018. Avtalen omfatter både alderspensjon og AFP. De nye ordningene er avtalt å gjelde fra 2020 og omfatte årskull født f.o.m. 1963. Pensjonsavtalen regulerer ikke hvilke stillinger som i framtiden skal ha særaldersgrense eller hvilke aldersgrenser som skal gjelde. Dette må avklares i en senere prosess. I avtalen framgår det at partene skal utrede og avtale løsninger for hvordan særaldersgrenser kan tilpasses ny pensjonsløsning for offentlig sektor. Det framgår av avtalen at partene er enige om at dette arbeidet ikke gir føringer for senere arbeid med å vurdere hvilke stillinger som i framtiden skal ha særaldersgrense.

Ekspertgruppen mener at alle særaldersgrenser bør gjennomgås og fortrinnsvis avvikles med sikte på å oppmuntre til fortsatt arbeid for dem som har mulighet til det. I den grad det fortsatt vil være behov for eksplisitte aldersgrenser, bør disse være knyttet til hvilke funksjoner og arbeidsoppgaver arbeidstakerne kan utføre. I en del tilfeller vil en særaldersgrense være unødvendig på grunn av mulighet for overgang til annet arbeid i samme etat eller annet arbeid utenfor etaten, eller ved at den erstattes med fleksible kompensasjonsordninger som oppmuntrer til arbeid.

For enkelte yrkesgrupper kan hensyn til sikkerhet, helse eller arbeidets art innebære at arbeidstakere over en viss alder ikke bør utføre

yrket eller arbeidsoppgavene. Da må lønns- og pensjonsvilkår tilpasses med sikte på at arbeidstakerne kan starte på en annen yrkeskarriere når de har passert særaldersgrensen. Det kan være en fleksibel pensjon som ikke avkortes i en ny yrkeskarriere, og eventuelt også støtte til utdanning eller omskolering.

For yrker med særaldersgrense gir, som omtalt over, dagens regler mulighet til å gå av med pensjon tre år før aldersgrensen dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år. Det innebærer at en person med en aldersgrense på 60 år kan gå av med pensjon allerede ved fylte 57 år. Dersom man avvikler særaldersgrensene, vil 85-års regelen også falle bort.

Det bør være overgangsregler som ivaretar rettighetene til arbeidstakere som naturlig har kunnet regne med å gå av ved særaldersgrensen. Overgangsreglene bør legge til rette for at arbeidstakerne kan jobbe videre i samme virksomhet, eller gå over til et annet yrke. Nyansatte arbeidstakere og arbeidstakere med lang tid til særaldersgrensen må imidlertid omfattes av det nye regelverket.

13.3 Oppsummering av forslag

Selv om sysselsettingen blant eldre har økt mye de siste årene, faller sysselsettingen forholdsvis raskt med alderen etter fylte 60 år. Med stigende levealder er det behov for at flere blir værende i arbeid. Det er derfor viktig med tiltak og endringer i regelverk som kan motvirke frafall fra arbeidslivet og innstrømming til helserelaterte trygdeordninger. Ekspertgruppen foreslår ulike tiltak som kan øke sysselsettingen blant eldre.

Økt sysselsetting for senior/eldre arbeidstakere

- Innsatsen for å øke sysselsettingen for seniorer og eldre arbeidstakere bør forsterkes, blant annet gjennom økt satsing på kompetanseutvikling for voksne arbeidstakere.
- Seniorgoder som innebærer økte timelønnskostnader for eldre arbeidstakere bør vurderes avviklet. Derimot kan det være behov for å videreføre ordninger som gir mulighet til å tilpasse arbeidstid til belastninger i arbeidet.
- Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven bør settes til 70 år. I så fall kan bedriftsinterne aldersgrenser fjernes, unntatt i de særskilte tilfellene hvor det er gjort unntak i loven.
- Partene i arbeidslivet bør arbeide for å finne måter der arbeidstakere kan jobbe lenger enn den øvre aldersgrensen, med justerte lønns- og arbeidsvilkår, slik at både arbeidstaker og arbeidsgiver er tjent med dette.
- Alle særaldersgrenser bør gjennomgås og fortrinnsvis avvikles med sikte på å oppmuntre til fortsatt arbeid.
  - I den grad det fortsatt vil være behov for særaldersgrenser, bør disse være knyttet til hvilke funksjoner og arbeidsoppgaver arbeidstakerne kan utføre.
  - I en del tilfeller vil særaldersgrensene være unødvendige på grunn av mulighet for overgang til annet arbeid i samme etat eller annet arbeid utenfor etaten.
  - Særaldersgrenser som har begrunnelse i yrkesspesifikke belastninger som gjør det særlig krevende å bli værende i yrket i høy alder, bør erstattes av forbedrede tjenestepensjonsordninger for disse yrkene.
  - Det bør være overgangsregler som ivaretar rettighetene til arbeidstakere som naturlig har kunnet regnet med å gå av ved særaldersgrensen. Nyansatte arbeidstakere og arbeidstakere med lang tid til særaldersgrensen må omfattes av det nye regelverket.

Del VI
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 14
Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av ekspertgruppens forslag. Noen av forslagene innebærer større endringer, mens andre er mindre enkeltstående forslag. Et overordnet mål for mange av tiltakene er å motvirke overgang til passivitet eller til langvarige helserelaterte ytelser for personer som har mulighet til å være i arbeid. Tiltakene skal bidra til at flere inkluderes i arbeidslivet og at flere får beholde arbeidet. Virksomhetene skal også lettere få tak i arbeidskraft, og få bedre muligheter til å holde på arbeidskraften. Det vil fremme effektiv ressursbruk og sikre finansiering av velferdsordningene.

Hensikten med forslagene knyttet til inntektssikring er først og fremst at de skal bedre insentivene og mulighetene til å arbeide. Samtidig vil forslagene gi betydelige innsparinger i offentlige budsjetter. Innsparinger kan brukes på økte tiltak på andre områder som ekspertgruppen foreslår, både for å styrke den enkeltes arbeidsevne gjennom kvalifisering, økt oppfølging og arbeidsrettede tiltak, og ved tiltak rettet mot arbeidsgivere for å øke etterspørselen etter arbeidskraft. Noen av forslagene vil gi økte administrative kostnader

I mandatet står det at ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad. Ekspertgruppen har foreslått en rekke tiltak i denne utredningen. I kapittel 6 til 9 diskuteres tiltak som gjelder inntektssikringsordningene, og som påvirker den enkeltes insentiver og muligheter til å være i arbeid. I kapittel 10 og 11 diskuteres tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne gjennom kvalifiserende og arbeidsrettede tiltak, oppfølging gjennom helserelaterte forløp mv. I kapittel 12 diskuteres tiltak for å styrke etterspørselen etter arbeidskraft, og i kapittel 13 drøftes noen tiltak og endringer i regelverk for å bidra til at flere eldre står i jobb. De generelle konsekvensene av forslagene er drøftet løpende i rapporten.

I dette kapitlet vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Avsnitt 14.1 har noen overordnede vurderinger. Avsnitt 14.2 omtaler forslag knyttet til inntektssikringsordningene, avsnitt 14.3 vurderer forslag for å styrke den enkeltes arbeidsevne og avsnitt 14.4 omtaler forslag for å styrke etterspørselen etter arbeidskraft og øke sysselsettingen blant eldre.

14.1 Overordnede vurderinger

Ekspertgruppen er første del av et sysselsettingsutvalg i to faser. I fase to skal vi sammen med partene i arbeidslivet fortsette arbeidet med utgangspunkt i våre forslag og eventuelle ytterligere forslag som fremmes i fase to.

Noen av ekspertgruppens forslag innebærer større strukturelle endringer, mens andre er mindre enkeltstående forslag. Felles for forslagene er at de skal bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte og øke sysselsettingen. Et overordnet mål for mange av tiltakene er å motvirke overgang til passivitet eller til langvarige helserelaterte ytelser for personer som har mulighet til å være i arbeid. Det vil kreve innsats fra den enkelte, arbeidsgiveren og fra NAV, og i mange sammenhenger også samarbeid med helse- og utdanningsmyndigheter, integreringsansvarlige i kommuner mv. Tiltakene skal bidra til at flere inkluderes i arbeidslivet og at flere får beholde arbeidet. Virksomhetene skal også lettere få tak i arbeidskraft, og få bedre muligheter til å holde på arbeidskraften. Det vil også fremme effektiv ressursbruk og sikre finansiering av velferdsordningene.

Der det er gitt konkrete anbefalinger, er økonomiske konsekvenser belyst ved beregninger basert på nærmere forutsetninger. Andre forslag er mer generelt utformet og har som mål å angi retning. I disse tilfellene vil de økonomiske konsekvensene avhenge av nærmere utforming, og hvor omfattende og raskt tiltak blir iverksatt. En nærmere konkretisering, inklusiv vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av

de generelle retningsgivende tiltakene, vil være en naturlig del av det videre arbeidet med oppfølgingen av ekspertgruppens rapport.

Kombinasjoner av tiltak

En effektiv strategi for økt sysselsetting avhenger av en god balanse mellom innsats for å øke befolkningens arbeidsevne, styrke de økonomiske insentivene til å jobbe, og øke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet gjennom økt etterspørsel etter arbeidskraft. Det innebærer at det er behov for flere tiltak som trekker i samme retning. De ulike forslagene bør derfor ses i sammenheng og ikke bli vurdert som alternativer hver for seg.

Hensikten med forslagene knyttet til inntektssikring er først og fremst at de skal bedre insentivene og mulighetene til å arbeide Samtidig vil flere av forslagene også kunne gi betydelige innsparinger i offentlige budsjetter. Disse innsparingene kan brukes på økt innsats på andre områder som ekspertgruppen foreslår, både for å styrke den enkeltes arbeidsevne gjennom kvalifisering, økt oppfølging og arbeidsrettede tiltak, og tiltak rettet mot arbeidsgivere for å øke etterspørselen etter arbeidskraft.

De ulike forslagene til tiltak kan settes sammen til pakker hvor de enkelte elementene understøtter og styrker hverandre. Eksempler på slike pakker kan være:

- Justeringer i sykepenger (kapittel 7) gir innsparinger som kan kombineres med økt satsing på oppfølging og aktivisering i sykepengeperioden (kapittel 11). Det legger til rette for at en større del av ressursene brukes til brukeroppfølging og arbeidsrettet innsats.
- Endringer i ytelsene for unge (kapittel 6) gir innsparinger som kan kombineres med økt satsing på å aktivisere unge (kapittel 10 og 11). Også det vrir ressursbruken fra passive overføringer til aktiv innsats slik at flere unge kan få tettere og mer tilpasset oppfølging som styrker deres muligheter til å komme i jobb.
- Forslag om en arbeidsorientert uføretrygd (kapittel 8) kan gi økt behov for hjelpemidler, transport til arbeidsplassen mv., og økt innsats for tilrettelegging på arbeidsplassen, funksjonsassistenter mv. (kapittel 11 og 12).
- Forslag om at partene i arbeidslivet bør utvikle ordninger som gjør det lettere for arbeidstakere å jobbe lenger enn aldersgrensene, med justerte lønns- og arbeidsvilkår (kapittel 12), kan kombineres med generell satsing på etter- og videreutdanning for at flere kan opprettholde og fornye sin kompetanse gjennom yrkeskarrieren (kapittel 10).

Samlet gir disse forslagene etter vår vurdering en rimelig balanse mellom bedre insentiver som styrker den enkeltes motivasjon for å jobbe, aktiv politikk for å styrke befolkningens arbeidsevne, kompetanse og produktivitet, og økte muligheter i arbeidsmarkedet som følge av økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Behov for forsøk og evalueringer

Det er ikke mulig å gi et godt anslag på hvor mange flere som kommer i arbeid som følge av ekspertgruppens samlede forslag. Gevinster i form av økt skatt eller reduserte trygdeutbetalinger ved høyere sysselsetting er derfor heller ikke beregnet. Dels må flere av forslagene konkretiseres nærmere før det kan vurderes. Men dels er også virkningene av mange forslag usikre. For noen av tiltakene foreslår vi å gå skrittvis fram, og gjennomføre forsøk eller gradvis innfasing på en slik måte at effekter kan beregnes og tiltakene kan justeres etter hvert som man høster erfaringer.

Forsøk og evalueringer for å finne effekter bør være en naturlig del av politikkutviklingen på arbeids- og velferdsområdet, og være en del av oppfølgingen av forslag i denne utredningen. Det vil generelt styrke beslutningsgrunnlaget for politikkendringer.

14.2 Forslag knyttet til inntektssikringsordningene

Forslagene i kapitlene 6–9 angir noen prinsipper for endring. I de fleste av forslagene er det også foreslått en konkretisering som legges til grunn for beregning av de økonomiske konsekvensene. I noen tilfeller er forslagene ikke så konkret utformet, og her er det skissert beregningstekniske eksempler på en mulig innretning.

Det må understrekes at tallene er usikre. Beregningene er anslag og illustrasjoner, og resultatene avhenger av de forutsetningene som legges til grunn. Beregningene viser direkte bruttoeffekter på trygdeutgiftene, der ikke annet framgår. Det er ikke beregnet andre økonomiske effekter som følge av økning i sysselsettingen med tilhørende økte skatteinntekter, eller økte utgifter til andre offentlige ytelser. Beregningene er gjort med bistand fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Aldersdifferensiert minsteytelse i arbeidsavklaringspenger

I avsnitt 6.3 foreslår ekspertgruppen at minsteytelsen i arbeidsavklaringspenger reduseres for personer under 25 år. Det foreslås videre at minsteytelsen innenfor denne aldersgruppen skal være lavest for de yngste, og at det differensieres mellom hjemmeboende og borteboende for de eldste. Endringen skal gjelde nye tilfeller.

Med utgangspunkt i dette forslaget, skisserer ekspertgruppen også en egnet ordning. Denne ordningen innebærer en tredeling av den aktuelle aldersgruppen:

- For unge under 20 år legges det til grunn en minsteytelse på 3/4 G, som omtrent tilsvarer statlige veiledende retningslinjer for økonomisk sosialhjelp til grunnleggende behov.
- For aldersgruppen 20–22 år legges det til grunn en minsteytelse på 2/3 av 2 G, dvs. samme nivå som kvalifiserings- og introduksjonsstønaden for unge under 25 år.
- For aldergruppen 23–24 år gjøres det et skille mellom hjemme- og borteboende. Hjemmeboende får en minsteytelse på 2/3 av 2 G. Borteboende får 2 G, som er samme minsteytelse som gjelder for de øvrige, eldre mottakerne av arbeidsavklaringspenger.

Siden endringen kun skal gjelde nye mottakere, vil den fulle økonomiske virkningen inntreffe først etter noen år, når alle mottakere under 25 år er omfattet av regelverket for redusert minsteytelse. Utgangspunktet for beregningene er mottakere av arbeidsavklaringspenger i februar 2018. Basert på anslag for antall mottakere i 2019 er det i beregningen lagt til grunn om lag 1 000 personer i gruppen under 20 år og om lag 7 600 personer til sammen i gruppen 20–22 år og hjemmeboende 23–24 år. I forhold til dagens nivå blir satsen for minsteytelse redusert med om lag 120 000 kroner for den yngste gruppen, og med om lag 65 000 kroner for de to andre gruppene.

Fullt innfaset er forslaget anslått å gi en årlig innsparing i utbetalt ytelse på i underkant av 600 mill. kroner (2019-kroner). Det er da ikke tatt hensyn til mulige endringer i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som følge av forslaget. Beregningen baserer seg på at ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger på forhånd er avviklet (se eget forslag nedenfor). Det innebærer at beregningene har lagt til grunn en minsteytelse på 2 G for samtlige mottakere før endring.

Forslaget vil kunne føre til at flere vil motta økonomisk sosialhjelp og bostøtte. De økonomiske konsekvensene for kommunene må utredes nærmere.

Forslaget innebærer at NAV må kontrollere om mottakeren er hjemmeboende eller ikke, på lignende måte som for studiestøtte i dag. Dette vil kunne medføre økte administrative kostnader. I dag fastsettes grunnlaget for arbeidsavklaringspenger i de fleste sakene automatisk. Ved innføring av en differensiering ut fra brukers bosituasjon, antas det at fastsettelsen av bosituasjonen kan automatiseres med utgangspunkt i objektive kriterier som er tilgjengelige i registre.

Oppheve ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger

I avsnitt 6.3 foreslår vi å oppheve ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette tillegget til minsteytelsen utgjør 0,44 G, som i gjennomsnitt for 2018 tilsvarte om lag 42 000 kroner.

Det legges til grunn at endringen kun skal gjelde nye mottakere, og at den fulle økonomiske virkningen av en slik endring dermed først inntreffer når alle mottakere er omfattet av endringen. I februar 2018 var det om lag 3 500 mottakere som hadde ung uføretillegg samtidig som de mottok arbeidsavklaringspenger. I tillegg indikerer data fra tidligere år at nesten like mange blir tilkjent og får utbetalt tillegget først etter at de har gått over på uføretrygd, og dette er tatt hensyn til i beregningene. Justert med anslag for redusert antall mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2019, er det i beregningen lagt til grunn at endringen samlet vil omfatte om lag 6 000 mottakere.

Fullt innfaset er forslaget anslått å gi en samlet årlig besparelse på om lag 250 mill. kroner (2019-kroner). Det er da ikke tatt hensyn til mulige endringer i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som følge av forslaget.

Ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger er en utfordrende bestemmelse å praktisere for NAV. Bestemmelsen innebærer at det må vurderes om en mottaker har varig sykdom som påvirker arbeidsevnen. Ofte er dette noe som vil bli avklart i perioden mottakeren får arbeidsavklaringspenger. Arbeidet som må gjøres i hver enkelt sak i forbindelse med vurderingen av ung ufør-bestemmelsen, er ofte ressurskrevende. En oppheving av ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger vil derfor være en vesentlig forenkling for NAVs saksbehandling.

Samtidig blir regelverket mer konsistent og enklere å praktisere.

Avgrense inngangen til arbeidsavklaringspenger for unge

I avsnitt 6.4 foreslås det å avgrense inngangen til arbeidsavklaringspenger for personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G. For denne gruppen foreslås det et krav om at arbeidsevnen må være nedsatt av helsemessige årsaker en viss periode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges.

Den fulle økonomiske virkningen av en slik endring vil inntreffe først etter noen år. De økonomiske konsekvensene avhenger av hvordan kravet om forutgående nedsatt arbeidsevne utformes. Beregningsmessig er det her lagt til grunn en forutgående periode på tolv måneder hvor man må ha hatt minimum 50 prosent nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, tilsvarende det kravet som tidligere gjaldt for rehabiliteringspenger.

Om lag 45 prosent av nye mottakere under 30 år som ikke kommer fra maksimaltid på sykepenger, vil bli berørt av endringen. Antallet berørte nye mottakere er anslått til om lag 1 250 personer i 2019.

Kostnadsberegningene er avhengige av hvordan endringen vil påvirke de som berøres. Dette er vanskelig å anslå. Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger kan bli redusert som følge av at helsen i mellomtiden forbedres eller at alternative løsninger blir valgt i venteperioden. Den gjennomsnittlige varigheten på arbeidsavklaringspenger for de som kommer inn på ordningen etter venteperioden, kan bli redusert som følge av at flere har fått sin medisinske situasjon forbedret gjennom behandling og tiltak. Virkningen vil avhenge av om de berørte får en egnet alternativ oppfølging i venteperioden, slik at færrest mulig kommer i en situasjon der de kun får forskjøvet oppstarten på arbeidsavklaringspenger uten at varigheten reduseres.

Som en illustrasjon på hva innsparingen kan bli, er det gjort beregninger basert på to ulike forutsetninger:

- Dersom halvparten av de som berøres av endringen ikke søker om arbeidsavklaringspenger etter en venteperiode på tolv måneder, er årlig innspart stønad beregnet til om lag 270 mill. kroner når forslaget er fullt innfaset.
- Dersom alle som berøres av endringen får innvilget stønaden etter en venteperiode på tolv måneder, men at deres gjennomsnittlige periode med arbeidsavklaringspenger reduseres med tolv måneder, er årlig innspart stønad beregnet til om lag 250 mill. kroner når forslaget er fullt innfaset.

I beregningene er det lagt til grunn at minsteytelsen er 2 G, dvs. uten de endringene i minsteytelse for unge som foreslås ovenfor, og en gjennomsnittlig varighet på noe over to år.

Flertallet i denne gruppen vil ikke ha egne midler til livsopphold. Strengere inngangsvilkår vil trolig medføre økning i mottak av andre ytelser som for eksempel tiltakspenger, kvalifiseringsstønad eller økonomisk sosialhjelp. Noe av siktemålet med dette forslaget er økt bruk av kvalifiseringsprogrammet eller andre egnede tiltak. Det vil medføre økte utgifter for kommunene til ytelser og tiltak, men omfanget er vanskelig å anslå og må utredes nærmere.

Innføring av en ny særbestemmelse vil gjøre regelverket noe mer komplisert, og vil dermed kunne medføre økte administrative kostnader. Når flere personer kommer inn på kommunale ordninger som en konsekvens av forslaget, vil det også ha administrative konsekvenser for kommunene.

Endringer i sykepengeordningen

I avsnittene 7.2 og 7.3 foreslås det flere endringer i sykepengeordningens innretting som berører både arbeidsgivers finansieringsansvar og kompensasjonsgrad i løpet av sykepengeperioden. Formålet er at ordningen skal gi insentiver til økt bruk av gradering og å redusere varigheten av fravær. Ekspertgruppen legger til grunn at en omlegging av arbeidsgivers finansieringsansvar skal skje på en måte som er kostnadsnøytral for den samlede arbeidsgiverbetalingen i ordningen.

Hovedelementene i våre forslag er oppsummert i avsnitt 7.6. De enkelte elementene kan gjennomføres uavhengig av hverandre. Vi mener likevel at forslagene bør ses som en helhetlig modell. De sentrale elementene i vårt forslag er som følger:

- Maksimal sykmeldingsperiode settes til tolv fulltids fraværsmåneder. Ved gradert sykmelding settes det en øvre grense for varigheten på 18 måneder.
- Kompensasjonsgraden reduseres fra 100 til 80 prosent etter seks fulltids fraværsmåneder. Uansett sykmeldingsgrad kan perioden med

100 prosent kompensasjon maksimalt vare i tolv måneder.
- Den innledende arbeidsgiverperioden for finansiering reduseres fra 16 til 7 dager.
- Fra 8. fraværsdag dekker arbeidsgiver 10 prosent av sykepengene opp til 50 prosent av fulle sykepenger, og en noe høyere andel ut over dette.

Ved beregningen av de økonomiske virkningene for arbeidsgivere og for folketrygden, er det lagt til grunn at forslaget vil bidra til mer bruk av gradering og redusert sykefravær.

Som effekt av en reduksjon i kompensasjonsgrad etter seks fulltids fraværsmåneder, antas det at sykefraværet reduseres med 0,5 prosent for hver 1 prosent reduksjon i kompensasjonsgraden. Dette anslaget er basert på en kunnskapsoppsummering laget for utvalget (Palme og Persson 2019). Basert på Markussen og Røed (2018) antas det at den foreslåtte modellen også vil gi en effekt tilsvarende at 20 prosent av de tilfellene som er ugraderte etter fire ukers fravær får 50 prosent gradering, og at disse fraværene som følge av dette i tillegg forkortes med gjennomsnittlig 47 dager. Disse forutsetningene er usikre.

Beregningene indikerer da at den høyere arbeidsgiverandelen for sykmeldingsgrad ut over 50 prosent må være på om lag 25 prosent for at dette eksemplet skal være kostnadsnøytralt for arbeidsgivernes samlede utbetaling av sykepenger. Det er da ikke tatt hensyn til at mange arbeidsgivere betaler lønn under sykdom i tillegg til folketrygdens ytelser, noe som innebærer en innsparing når sykefraværet går ned. Det er på den annen side heller ikke tatt hensyn til at arbeidsgivere som følge av sterkere insentiver til å redusere langtidsfraværet vil bruke mer ressurser på oppfølging, forebygging, tilrettelegging mv.

Basert på beregningene over gir dette en årlig innsparing i utgiftene til sykepenger under folketrygden på om lag fem mrd. kroner. Forutsetningene om atferdsendringer i form av økt bruk av gradering med medfølgende forkorting av fraværsperioden, og effekten på sykefraværet av reduksjon i kompensasjonsgraden, er samlet beregnet å gi en nedgang i antall sykefraværsdagsverk på om lag seks prosent.

I tillegg kan forslaget påvirke utgifter for andre ordninger, for eksempel arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, og gi økt tilbakevending til jobb. Dette er ikke tallfestet. Eksempelvis kan det forventes at en økning i maksimalperioden til inntil 18 måneder ved gradert fravær, kan gi redusert tilstrømming til arbeidsavklaringspenger. Dersom endret kompensasjonsgrad medfører at færre går ut hele sykepengeperioden, viser erfaringer fra for eksempel Hedmarksmodellen, at man kan forvente en reduksjon i overgangen til arbeidsavklaringspenger.

En slik endring vil kunne gi økte administrative kostnader både for forvaltningen og arbeidsgivere. Regelverket blir mer komplisert og dermed også mer ressurskrevende å forvalte både for NAV og arbeidsgivere. For eksempel vil en maksimal varighet som avhenger av sykmeldingsgrad medføre at maksimaldato for sykmeldinger i utgangspunktet må re-beregnes når sykmeldingsgraden endres. En mer komplisert ordning vil også øke behovet for informasjon og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere. På den annen side vil denne informasjonen kunne styrke effekten av ordningen på sykefraværet.

Ekspertgruppen er klar over at forslaget innebærer noen praktiske og administrative utfordringer som vil måtte løses, blant annet knyttet til at en del arbeidstakere har flere arbeidsgivere.

I kapittel 7 er det i tillegg noen forslag som vi ikke har funnet grunnlag for å tallfeste virkningene av:
- I forslaget om å forlenge sykeperioden til maksimalt to år der det er gode utsikter til å komme tilbake til samme arbeidsgiver, er det forutsatt at kompensasjonsgraden settes lik kompensasjonsgraden i arbeidsavklaringspenger. Det antas på den bakgrunn at økte utgifter til sykepenger i denne perioden i hovedsak motsvares av reduserte utgifter til arbeidsavklaringspenger.
- Vi har ikke statistikk for hvor mange som vil bli omfattet av forslaget om at sykmeldte uten arbeidsgiver skal få en ytelse på samme nivå som de ville fått uten å være sykmeldte. Forslaget vil gi en viss innsparing ved at noen får en lavere ytelse, men det er ikke grunn til å tro at det samlet vil utgjøre store beløp.
- Forslaget om å senke inngangskravet til arbeidsavklaringspenger for de som kommer fra sykepenger fra 50 til 40 prosent redusert arbeidsevne, har som hensikt å bidra til at flere utnytter mer av sin arbeidsevne i sykepengeperioden. Dette vil bidra til mer gradering, og dermed reduserte sykepengeutbetalinger. Samtidig vil det kunne bidra til at noen flere oppfyller inngangskravet til arbeidsavklaringspenger. Det er vanskelig å vurdere hvor sterke disse effektene vil være.

Det forutsettes at endringene i størst mulig utstrekning innføres med digitale løsninger. For-

slaget forutsetter elektronisk utveksling av opplysninger mellom NAV og arbeidsgivere ut over det som er mulig med dagens løsninger. Ekspertgruppen forventer at dette vil bli løst gjennom pågående systemutvikling i NAV.

En arbeidsorientert uføretrygd

I kapittel 8 foreslår ekspertgruppen en omlegging til en arbeidsorientert uføretrygd. Det er vanskelig å finne et godt empirisk grunnlag for å anslå effekten av forslaget om en arbeidsorientert uføretrygd på sysselsetting og offentlige budsjetter. Vårt forslag har imidlertid en del likhetstrekk med den danske fleksjobbordningen, så det er relevant å se på erfaringene med denne.

Danmark har to uføreordninger for personer med langvarig nedsatt arbeidsevne. Førtidspensjon innvilges til personer uten restarbeidsevne, mens uføre som kan arbeide deltid og/eller med nedsatt produktivitet, blir klarert for fleksjobb. I 2018 ble 43 prosent av nye mottakere av uføreytelser klarert for fleksjobb. Andelen er 54 prosent i aldersgruppen 20–29 år. Av gruppen som blir klarert for fleksjobb, er 66 prosent i arbeid innen ett år og 83 prosent i arbeid innen to år. Det innebærer at om lag 35 prosent av alle nye mottakere av uføreytelser er i arbeid i en fleksjobb innen to år. For aldersgruppen 20–29 år er andelen i arbeid i en fleksjobb 43 prosent. Personer i fleksjobb mottar en fleksjobbytelse som avkortes mot arbeidsinntekt. Fleksjobbytelsen graderes ikke. Gjennomsnittlig effektiv arbeidstid for personer i fleksjobb er tolv timer per uke, noe som tilsvarer om lag en tredels stilling. De som klareres for fleksjobb uten å komme i arbeid, mottar en noe lavere ledighetsytelse.

I vårt forslag er et av hovedformålene å øke andelen som får innvilget gradert uføretrygd. Følgende regneeksempel kan illustrere budsjetteffekten på lang sikt ved en økning i andelen med gradert uføretrygd.

Antall mottakere av uføretrygd var 339 245 i 2018, mens andelen uføremottakere med et arbeidsforhold var 17,9 prosent[1], om lag 61 000 personer. Dersom andelen uføre i arbeid øker til 50 prosent, dvs. med 32,1 prosentpoeng, vil det tilsvare ytterligere 109 000 personer. Basert på danske erfaringer legger vi til grunn at gjennomsnittlig effektiv restarbeidsevne i denne gruppen er om lag en tredel av en fulltidsstilling. Som følge av dette legger vi til grunn at gjennomsnittlig uføregrad i denne gruppen reduseres fra 100 til 65 prosent. Dette vil gi en langsiktig årlig innsparing i folketrygden på om lag 10,9 mrd. kroner. Økt sysselsetting vil i tillegg gi økte skatteinntekter og økt verdiskaping.

Et annet mål med å innføre arbeidsorientert uføretrygd er å redusere tilstrømmingen til uføretrygd, blant annet fordi krav om arbeid og aktivitet vil kunne gjøre ordningen mindre attraktiv. Dersom antallet mottakere reduseres med for eksempel 10 prosent som følge av lavere tilstrømming over tid, vil utgiftene isolert sett årlig reduseres med 9,7 mrd. kroner.

Samlet gir denne illustrasjonen en årlig innsparing som følge av redusert tilstrømming og økt gradering på om lag 17,2 mrd. kroner. På grunn av dobbelttelling er den samlede innsparingen lavere enn summen av de isolerte innsparingene av redusert tilstrømming og økt gradering.

Ekspertgruppen foreslår at ordningen fases inn for nye mottakere som er 30 år eller yngre. Aldersgruppen vil utvides med ett år for hvert år i innfasingen. Innsparingen blir derfor betydelig lavere de første årene. Personer i alderen 18–19 år som får innvilget uføretrygd, har som regel alvorlige sykdommer eller funksjonshemminger. Erfaringer fra Danmark viser at det er svært få 18–19 åringer som blir klarert for fleksjobb. Av beregningstekniske årsaker holdes denne gruppen utenom beregningene av mulige innsparinger ved innfasing av forslaget.

I 2018 var det 3 510 nye mottakere av uføretrygd i alderen 20 til 29 år. Om lag 10 prosent av uføre i denne aldersgruppen har et arbeidsforhold. Dersom andelen i arbeid økte til 50 prosent vil det være en økning på 1 400 personer. Dersom vi basert på danske erfaringer legger til grunn at denne gruppen vil få innvilget en uføregrad på 65 prosent, vil det gi en innsparing på om lag 140 mill. kroner. Basert på erfaringene fra Danmark er det grunn til å tro at det vil ta noe tid før personer som får innvilget arbeidsorientert uføretrygd, finner seg et arbeid. Ekspertgruppen foreslår at personer som får innvilget arbeidsorientert uføretrygd uten arbeid, skal motta en form for inntektssikring mens de er aktive arbeidssøkere. I likhet med den gradvise innfasingen per kohort vil dette også bidra til at innsparingen det første året vil være lavere enn helårseffekten.

Ordningen skal etter forslaget også prøves ut for nye søkere til uføretrygd, uavhengig av alder, som på grunn av helseproblemer har redusert arbeidsevne i sitt opprinnelige yrke, men der søkeren likevel ikke vurderes å ha bedre arbeidsevne i andre yrker. Som en frivillig og avgrenset ordning skal den etter forslaget også prøves ut for

[1] Per september 2018.

personer som allerede har uførevedtak under den nåværende trygdeordningen. Korttidseffekten for disse to gruppene er ikke tallfestet her.

Arbeidsorientert uføretrygd vil videre kreve oppfølging av en gruppe uføre som i dag får liten oppfølging fra NAV. En veileder i NAV hadde i 2017 i gjennomsnitt 90 brukere å følge opp. Personer som får innvilget arbeidsorientert uføretrygd vil trolig ha behov for tettere oppfølging. Fastsetting av produktivitet vil kunne være ressurskrevende. Det kan også bli behov for at NAV må bistå i å framskaffe jobber for denne gruppen, noe som også vil kreve ressurser. Dersom vi legger til grunn 45 brukere per veileder og en årsverkskostnad på 700 000 kroner, vil 100 000 personer med arbeidsorientert uføretrygd gi administrative årlige merkostnader på om lag 1 560 mill. kroner. Hvis om lag 1000 personer får innvilget arbeidsorientert uføretrygd det første året av innfasingen, vil det gi administrative årlige merkostnader på om lag 15,6 mill. kroner. Forslaget vil også kunne ha andre administrative kostnader for NAV, for eksempel knyttet til å utvikle arbeidsevnevurderingene til den nye ordningen.

Implementeringen av en arbeidsorientert uføretrygd reiser noen praktiske, avtalemessige, og legale spørsmål som utvalget ikke har kunnet gå tilstrekkelig dypt inn i. En innfasing av forslaget fordrer derfor ytterligere utredninger og også drøfting med arbeidslivets parter.

Erstatte fribeløp med reduksjon i avkortingen over et lengre inntektsintervall

I avsnitt 9.1 foreslår ekspertgruppen en ny ordning til erstatning for dagens fribeløp ved avkorting av uføretrygd og overgangsstønad mot inntekt. Det foreslås at fribeløpet på 0,4 G erstattes med en reduksjon i avkortningen over et lengre intervall, for eksempel ved at bare halvparten av arbeidsinntekt opp til 1 G legges til grunn for avkorting.

En innføring av redusert avkorting som i det skisserte eksemplet, er beregnet å gi en årlig innsparing i utbetalt uføretrygd på om lag 276 mill. kroner (2019-kroner). Grunnlaget for beregningene er uføretrygdede i desember 2017 som hadde mottatt stønaden gjennom hele året. Beregningene baserer seg på inntektsopplysninger for mottakere med 100 prosent uføregrad (om lag 84 prosent av hele utvalget), og bygger på at endringer i avkortingen vil være den samme for personer med lavere uføregrad. Det skisserte eksemplet vil få effekt for samtlige mottakere som i løpet av året har en inntekt ved siden av uføretrygden. Basert på anslag for antall mottakere i 2019, er en slik endring anslått å omfatte om lag 75 000 personer. I gjennomsnitt vil de få en reduksjon i utbetalt stønad på om lag 3 700 kroner per år (2019-kroner). Alle berørte med en inntekt under 0,8 G vil med en slik endring få redusert uføretrygd. Dette gjelder om lag 83 prosent av de berørte, som vil få en reduksjon i utbetalt stønad på om lag 5 500 kroner per år i gjennomsnitt. De øvrige om lag 17 prosent av de berørte, med en inntekt over 0,8 G, vil få økt sin utbetalte stønad med gjennomsnittlig om lag 5 100 kroner per år.

Denne endringen vil samlet sett medføre en innsparing på grunn av den store andelen berørte som har en inntekt under 0,8 G, og som dermed får redusert uføretrygd. Beregningen tar ikke høyde for atferdsendringer og tilpasninger av inntekter ved innføringen av en slik endring i regelverket.

Fribeløpet i overgangsstønaden er på 0,5 G. Dersom fribeløpet erstattes ved at bare halvparten av arbeidsinntekt opp til 1 G gir avkorting, som i det skisserte eksemplet, er det beregnet til å gi en årlig reduksjon i samlet utbetalt stønad på om lag 3,5 mill. kroner (2019-kroner). Det er tatt utgangspunkt i statistikk over enslige forsørgere i juni 2018 og opplysninger om forventet inntekt i 2018 blant mottakerne. Basert på anslag for antall mottakere i 2020, er endringen anslått å omfatte om lag 500 personer. I gjennomsnitt vil de få en reduksjon i utbetalt stønad på om lag 7 000 kroner per år (2019-kroner).

Beregningen tar ikke høyde for atferdsendringer og tilpasninger av inntekter ved innføringen av en slik endring i regelverket. Det forutsettes at endringen i regelverket kan automatiseres, slik at utviklingskostnad for å implementere endringen vil være den viktigste administrative konsekvensen.

Avkorting av ytelse mot arbeidsinntekt for uføre med minsteytelse

I avsnitt 9.1 foreslås det en økning av nivået for minste inntekt før uførhet (IFU) som legges til grunn ved beregning av avkorting mot inntekt over fribeløpet. Forslaget vil redusere den maksimale avkortingssatsen for uføre med minsteytelse. Ved utgangen av 2018 hadde om lag 77 000 uføre en minsteytelse og nær halvparten av disse hadde fastsatt en minste IFU.

Det foreslås at IFU heves fra 3,5 G til 3,75 G for enslige, og fra 3,3 G til 3,45 G for gifte og samboende. Dette vil innebære at det blir noe mer lønnsomt for denne gruppen å kombinere trygd

og arbeid, ved at den maksimale avkortingen av uføretrygd mot arbeidsinntekt reduseres fra henholdsvis 71 og 69 prosent, til 66 prosent. Som en illustrasjon vil en enslig 100 prosent ufør med en arbeidsinntekt lik 20 prosent av dagens minste-IFU, dvs. en inntekt på 0,7 G, få økt sin uføretrygd med 1450 kroner per år som følge av forslaget. Endringen er beregnet å gi en årlig merutgift i 2020 på om lag 5 mill. kroner (2019-kroner).

Innføre tak på beregningsgrunnlaget for redusert inntektsevne i uføretrygd

I avsnitt 9.2 foreslås det å innføre et tak på inntekt før uførhet (IFU) på 8 G som grunnlag for å beregne størrelsen på redusert inntektsevne. Med utgangspunkt i anslag for 2019 vil endringen berøre om lag 2 900 personer, og gi en innsparing i utbetalt uføretrygd på om lag 65 mill. kroner per år (2019-kroner). Beregninger viser at 93 prosent av de berørte vil få redusert sin uføretrygd med i gjennomsnitt om lag 12 900 kroner per år, mens for de øvrige vil uføretrygden bortfalle i sin helhet med et gjennomsnitt på om lag 140 000 kroner per år.

Avgrense kontantstøtten

I avsnitt 9.3 foreslås det at retten til kontantstøtte skal avgrenses til å gjelde perioden hvor det er gitt avslag på søknad om barnehageplass for barn som har fylt ett år, men at den praktiske utformingen av et slikt forslag må vurderes nærmere. I beregningene av økonomiske konsekvenser er det lagt til grunn en utforming der den avgrensede kontantstøtten gjelder f.o.m. kalendermåneden etter måneden barnet fyller ett år. Det innebærer at alle barn som er 13 måneder eller eldre vil ha rett på kontantstøtte inntil retten til barnehageplass inntreffer. Barn født i perioden august til og med november måned vil dermed i praksis ikke kunne få kontantstøtte, fordi de vil få rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år. Barn født i perioden desember til og med juli måned vil kunne få kontantstøtte etter fylte ett år og fram til retten til barnehage inntreffer i august måned. Antall barn som vil kunne få kontantstøtte vil dermed stige fra ett månedskull i januar (de som er født i desember 13 måneder tidligere) til åtte månedskull i august. Fra september til og med desember vil ingen barn kunne få kontantstøtte, fordi alle barn over ett år vil ha rett til barnehageplass.

I beregningen av bruk av kontantstøtte i vårt forslag er det lagt til grunn det faktiske antall barn som både mottok kontantstøtte i perioden fra januar til august 2016 og som er født i perioden desember 2014 til juli 2015. Ved å legge til grunn det faktiske antall barn med kontantstøtte, tas det hensyn til at noen barn får barnehageplass før retten til barnehage inntreffer. Tallene er så justert for anslått vekst i antall barn med kontantstøtte i 2019. Antall barn med rett til kontantstøtte ved vårt forslag er anslått til å være i underkant av 2000 i januar 2019, stigende til om lag 23 000 i august 2019.

Gjeldende sats for full kontantstøtte er på 7 500 kroner per måned. De anslåtte utgiftene ved vårt forslag vil være om lag 800 mill. 2019-kroner per år. Sammenlignet med et budsjettanslag for 2019 ved uendret regelverk, er det anslått en innsparing på om lag 1 mrd. 2019-kroner. Samtidig vil etterspørselen etter barnehageplasser øke. Det er lagt til grunn at en avgrensning av kontantstøtten vil gi økt etterspørsel etter barnehageplasser med om lag 3 400 plasser, noe som vil gi merutgifter på om lag 800 mill. kroner per år i økt rammetilskudd til kommunene. Netto innsparing av forslaget er anslått til å være om lag 200 mill. kroner per år.

Utvide dagpengemottakernes muligheter til å ta utdanning

I avsnitt 9.4 foreslås forsøk med utvidelse av dagpengemottakernes muligheter til å ta grunnskole eller videregående opplæring mot en reduksjon i dagpengene. Økonomiske kostnader knytter seg til trygdeutgifter, eventuell studiestøtte (avhengig av mulighetene for å kombinere dagpenger med studiestøtte) og utgifter til opplæring (driftskostnader). I tillegg kan det komme utgifter knyttet til administrasjon av selve forsøket og evaluering av dette. På sikt vil forslaget kunne gi gevinster ved økt overgang til jobb og økt sysselsetting blant arbeidsledige som følge av de får økt sin kompetanse, noe som reduserer offentlige overføringer og øker skatteinntektene.

Det er vanskelig å beregne konkrete kostnader ved et slikt forsøk, som avhenger av forsøkets omfang og varighet, hvordan de kortsiktige dagpengeperiodene påvirkes og hvor mye sysselsettingen øker på sikt. I NOU (2018: 13) har Livsoppholdsutvalget laget et illustrativt eksempel på kortsiktige kostnader knyttet til et slikt forsøk med 1 300 dagpengemottakere under opplæring årlig, hvor det er forutsatt et en gjennomsnittsperson benytter seg av tilbudet om utdanning i ett år, og i tillegg har tre måneder arbeidssøking før og etter, men ellers ville vært arbeidsledig i ni måneder. Det gir en netto kostnad for det offentlige på

omkring 125 000 kroner per deltaker for å dekke livsopphold og 50 000 kroner i driftskostnader (utdanningskostnader). Den årlige totalkostnaden blir da omkring 225 mill. kroner. I tillegg kommer administrative kostnader.

Livsoppholdsutvalget understreker usikkerheten i anslaget og sier at det er vanskelig å anslå de langsiktige sysselsettingseffektene. Det taler for forsøk.

14.3 Forslag for å styrke den enkeltes arbeidsevne

Ekspertgruppen mener det er viktig at vi har et system hvor det i større grad enn i dag legges vekt på aktivitet og tett oppfølging av personer som mottar ytelser fra NAV. En del av innsparingene som vil komme av endringene i regelverket på ulike trygdeytelser, bør derfor brukes på tettere oppfølging og midler til arbeidsmarkedstiltak.

Tettere oppfølging

Flere av forslagene i kapittel 10 og 11 forutsetter økte administrative ressurser i NAV. Det gjelder både forslag som krever tettere oppfølging av ledige, i sykefraværsoppfølgingen, for eksempel forslag om obligatorisk dialogmøte 3, og tettere individuell oppfølging av personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Det betyr at det vil være behov for flere veiledere i NAV. Med en årsverkskostnad på 700 000 kroner per veileder i NAV, vil det eksempelvis kunne ansettes 1 000 nye veiledere for 700 mill. kroner.

I tillegg foreslår ekspertgruppen at det gjøres forsøk med tettere oppfølging for noen grupper. I kapittel 10 foreslås et mulig forsøk med atferdsterapi og tett arbeidsrettet oppfølging for personer med lettere psykiske lidelser. Forsøket er beregnet til en kostnadsramme på 88 mill. kroner i løpet av to år, se nærmere omtale i boks 10.4. I samme boks omtales også et mulig forsøk med arbeidsrettet støtte til flyktninger, som er beregnet til en kostnadsramme på om lag 56 mill. kroner.

I 2017 hadde NAV om lag 3 600 statlige veiledere som jobbet med oppfølging av arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne eller sykmeldte. De hadde dermed i gjennomsnitt i overkant av 90 brukere hver å følge opp.

Et mulig forsøk kan være å gi 100 veiledere ansvar for 45 brukere hver i stedet for 90, mens 100 veiledere får ansvar for 30 brukere hver. I første gruppe kan det for eksempel innebære at 9 000 brukere blir fordelt på 200 veiledere i stedet for 100, mens 9 000 brukere blir fordelt på 300 veiledere i andre gruppe. Det vil kreve til sammen 300 ekstra veiledere, som med en årsverkspris på 700 000 kroner per NAV-veileder, blir 210 mill. kroner. Forsøket bør trolig knyttes til oppfølgingen av noen brukergrupper, for eksempel ungdom eller innvandrere, men det vil være en del av oppfølgingen med å designe forsøket. Det er viktig at forsøket gjøres i samarbeid med forskningsmiljøer slik at det kan evalueres. Det vil kreve noe økte driftsmidler.

De totale kostnadene ved å rulle ut dette i full skala vil avhenge av omfang, innretning og sysselsettingseffekter. Forslund (2019) viser til forsøk i Sverige hvor tett oppfølging har god effekt for langtidsledige og innvandrere. Han skriver samtidig at det ikke er åpenbart at det vil være like god effekt om dette gjøres i stor skala. I Danmark viser forsøk med tett oppfølging av arbeidssøkere at de kom tre uker tidligere i jobb og sparte offentlige budsjetter for 4 500 euro per arbeidsledig (Maibom m.fl. 2017). Dersom forsøk med tett oppfølging viser seg effektive for noen grupper også i Norge, bør de skaleres opp for disse gruppene. Kostnaden vil dermed avhenge av størrelsen på gruppene som skal gis tett oppfølging.

Økt tiltaksnivå

Ekspertgruppen foreslår økt tiltaksnivå. Økt bruk av aktivitetskrav, samt tidligere bruk av tiltak for sykmeldte og personer med arbeidsavklaringspenger, tilsier at det bør bevilges mer til arbeidsmarkedstiltak. Med samme kostnadsnøkkel for arbeidsmarkedstiltak som i statsbudsjettet for 2019, vil man ved å bevilge 1 mrd. ekstra til arbeidsmarkedstiltak få om lag 6 700 flere tiltaksplasser. Dette inkluderer administrative kostnader. Dersom denne milliarden kun brukes på lønnstilskudd, ville man få om lag 4 100 flere på lønnstilskudd. I denne beregningen er det imidlertid ikke tatt hensyn til at det ved lønnstilskudd er en innsparing på bruken av tiltakspenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger som man ikke har ved andre arbeidsmarkedstiltak.

I kapittel 13 peker ekspertgruppen på at lønnstilskudd bør brukes mer, se også avsnitt 14.4. Samtidig er det viktig at NAV bruker kunnskap om effekter av tiltak, slik at man bruker tiltak som har god effekt for de ulike brukergruppene.

Kvalifiseringsprogrammet

Ekspertgruppen mener kvalifiseringsprogrammet bør brukes mer enn i dag, se kapittel 6 og 10. Dette vil kreve økte ressurser både for kommuner og NAV. Programmet er et fulltidsprogram, og krever at veiledere kan følge brukerne tett. Dersom man lykkes med å trappe opp bruken av kvalifiseringsprogrammet, er det viktig at det også fortsatt kan gis tett oppfølging og et fulltidsprogram for alle brukere. Det vil kreve økte veilederressurser og økte ressurser til kommunale og statlige tiltak i programmet. Kostnader ved å øke bruken av kvalifiseringsprogrammet vil avhenge av hvilke tiltak som settes i verk og hvilke brukergrupper som vil bli omfattet. Dette må utredes nærmere.

Mer kunnskap

Gjennom arbeidet med denne utredningen har vi på flere områder sett at det er behov for mer kunnskap. I tillegg kommer at flere av våre forslag forutsettes utprøvd gjennom forsøk som evalueres. Vi vil derfor understreke behovet for mer forskning og forsøk på arbeids- og velferdsområdet, og at det prioriteres midler til dette. Det er vanskelig å anslå en sum for en slik satsing.

Tiltakspenger for unge

Kostnader knyttet til forslaget om å innføre rett til tiltakspenger med lav sats for unge under 18 år, avhenger av virkningen av å innføre dette. Det er i dag svært få under 18 år som deltar på arbeidsrettede tiltak, anslagsvis om lag 40 personer i gjennomsnitt per måned. Kostnaden ved å betale disse personene 100 kroner per dag i fem dager per uke i 52 uker beløper seg til 1 mill. kroner per år.

Hensikten med å innføre tiltakspenger for de yngste er å motivere passive unge til å oppsøke NAV og komme i tiltak og dermed styrke deres muligheter på arbeidsmarkedet. Før man tok bort tiltakspengene for denne gruppen, var det i overkant av 300 personer som deltok i tiltak i gjennomsnitt per måned. Om innføring av 100 kroner i tiltakspenger gjør at om lag 300 deltar på tiltak igjen, blir kostnaden om lag 8 mill. kroner i året.

Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere over 30 år

Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere gir økte utgifter for kommunene. Etter at aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere ble vedtatt i 2015, ble det gjort beregninger i 2016 av hva dette ville gi i kommunale merkostnader. Å kun innføre dette for de under 30 år ble anslått å gi merkostnader på 60 mill. kroner per år, og dette ble kompensert for i statsbudsjettet. I statsbudsjettet for 2019 er denne kompensasjonen videreført. Aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere ble anslått å gi ytterligere 265 mill. kroner i årlig merkostnad for kommunene. Den gang ble det anslått at 35 000 personer ville bli ilagt aktivitetsplikt om man innførte det for alle sosialhjelpsmottakere.

Digitale verktøy og tjenester i NAV

Mange av forslagene i denne utredningen vil kreve tilpasninger i NAVs IT-system, eller utvikling av nye IT-verktøy. Det gjelder både forslagene om endringer i sykepengeordningen, en arbeidsorientert uføretrygd, samt forslag om å utnytte eksisterende data til å utvikle profileringsverktøy. Noen av forslagene krever også at andre parter enn NAV utvikler og endrer sine systemer og rutiner. Ut over endringer i regelverk er det dermed viktig at man vurderer hva som trengs av økonomiske og administrative ressurser i NAV for å møte disse IT-behovene. For noen av forslagene vil dette trolig være relativt enkelt å utvikle, mens andre vil kreve store investeringer i nye IT-systemer og nye samarbeidsrutiner.

Økt kompetanse

Ekspertgruppen foreslår økt lærlingtilskudd som et virkemiddel for å få flere lærlingeplasser. Det er om lag 40 000 løpende lærekontrakter ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet. Hver kontrakt er på to år. En økning i lærlingtilskuddet på 10 000 kroner, fra dagens nivå på 157 339 kroner, er dermed beregnet til å gi en kostnad på 200 mill. kroner per år.

For innvandrere med lite utdanning foreslås at varigheten på introduksjonsprogrammet forlenges ut over dagens maksimale varighet, slik at flere får mulighet til å fullføre grunnutdanning og dermed får mer reelle muligheter for arbeid. Av de som avsluttet programmet i 2017, gikk 12 prosent over i grunnskoleutdanning. Om en tilsvarende andel i stedet fortsetter ett år ekstra med introduksjonsprogrammet, for der å få grunnskolekompetanse, ville det med dagens nivå på introduksjonsprogrammet innebære at om lag 3 000 deltakere blir ett år ekstra. Disse vil dermed gå ett år lengre med introduksjonsstønad på 2 G, men samtidig ville mange i denne målgruppen uansett motta stønad siden de i liten grad er klare for arbeidsmarkedet. En utvidelse av introduksjons-

programmet vil imidlertid ha administrative kostnader for kommunene. Dette må beregnes nærmere.

Vi vil også understreke behovet for å ha gode ordninger for kompetanseoppbygging gjennom yrkeslivet og styrke kapasiteten i utdanning, omskolering og etter- og videreutdanning. Dette er generelle retningsgivende anbefalinger, og de økonomiske konsekvensene vil avhenge av nærmere omfang og utforming. Mye av dette er partene i arbeidslivet sitt ansvar, men også myndighetene må bidra. Vurdering av de økonomiske og administrative forslagene bør være en del av oppfølgingen og konkretiseringen på dette området, blant annet knyttet til kommende anbefalinger fra Ekspertutvalget om etter- og videreutdanning (Markussenutvalget).

Økt bruk av hjelpemidler

Forslaget om arbeidsorientert uføretrygd har til hensikt å få flere med helseproblemer i arbeid, og det kan føre til økt behov for hjelpemidler. I 2018 ble det brukt 17,9 mill. kroner på hjelpemidler knyttet til tilpasning i arbeid og utdanning, fordelt på 1 400 saker. I tillegg kommer hjelp til transport til arbeid. Det er vanskelig å gi et anslag på økte kostnader til ekstra hjelpemidler og/eller tilrettelegging på arbeidsplasser dersom flere av de som i dag står utenfor på grunn av helseproblemer kommer i jobb.

14.4 Tiltak for å styrke etterspørselen etter arbeidskraft

Lønnstilskudd

Ekspertgruppen ønsker en betydelig økning i bruken av lønnstilskudd. I 2018 var det i gjennomsnitt 9 300 personer som mottok lønnstilskudd.

Vi har ikke foreslått et konkret omfang på lønnstilskudd. Med faste refusjonssatser som det legges til grunn i statsbudsjettet for 2019, vil en økning av bevilgningen til lønnstilskudd på eksempelvis 1 mrd. kroner, fordelt på 0,5 mrd. kroner til lønnstilskudd for ordinære ledige og 0,5 mrd. kroner til lønnstilskudd rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, gi om lag 4 100 flere plasser til lønnstilskudd. Se også avsnitt 14.3, hvor det beregnes at tiltaksnivået vil øke med om lag 6 700 plasser om man bevilger 1 mrd. kroner ekstra uten at det bindes til lønnstilskudd.

Innenfor gitte budsjettrammer vil flere deltakere på lønnstilskudd innebære færre deltakere på andre tiltak. Samtidig kan flere på lønnstilskudd redusere antallet som mottar tiltakspenger, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, og altså gi reduserte utgifter til livsoppholdsytelser.

Tiltak for økt sysselsetting blant seniorer og eldre arbeidstakere

Ekspertgruppens forslag om justerte lønns- og arbeidsvilkår når arbeidstakerne passerer en bestemt aldersgrense, vil kunne bidra til økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere. Det gir økte skatteinntekter, men det er ikke beregnet effekter av dette.

En avvikling av ekstra ferieuke med lønn for eldre arbeidstakere vil redusere kostnadene for arbeidsgivere av å beholde eller ansette eldre. Hvilke besparelser den enkelte virksomhet vil kunne få, avhenger blant annet av hvor mange ansatte det er i den aktuelle aldersgruppen, hvilken lønn disse har og hvor mye de jobber.

En avvikling eller tilpasning av særaldersgrenser vil bidra til økt sysselsetting og høyere skatteinntekter ved at flere blir stående lenger i arbeid. Det kan også gi lavere pensjonskostnader, men det er ikke gjort beregninger av mulige effekter på slike kostnader.

De fleste med særaldersgrenser er ansatt i offentlig sektor. Det var om lag 6 000 personer som mottok særalderspensjon fra SPK i 2017, inkludert de med 63- og 65-årsgrenser. Dersom det legges det til grunn at det er om lag 5 000 personer som mottar alderspensjon som følge av 60-års aldersgrensen, og justeres for at det er en del som uansett ville ha arbeidet i kombinasjon med å motta alderspensjon, kan en avvikling av 60-årsgrensen anslagsvis føre til 3 000 flere årsverk.

En eventuell oppheving av aldersgrensene på 63 og 65 år vil også bidra til høyere sysselsetting, men trolig med langt mindre utslag enn å avvikle aldersgrensen på 60 år. Yrker med særaldersgrenser på 63 år har et langt mindre omfang enn for de øvrige aldersgrensene. Personer med særaldersgrense på 65 år har heller ikke mulighet til å ta ut pensjon tidligere enn øvrige offentlige ansatte, som kan gå av med AFP fra 62 år. Videre er de fleste med aldersgrense på 65 år ansatt i kommunal sektor, der alle som ikke har full opptjening har rett til å stå ut over aldersgrensen, fram til 67 år.

Stillingsvern og prøvetid

Ekspertgruppens forslag om mindre strenge krav til begrunnelse av oppsigelse under prøvetiden vil kunne redusere barrierene knyttet til ansettelser

for arbeidsgivere. Forslaget har til hensikt å øke arbeidsgiveres mulighet til reell utprøving før fast ansettelse og dermed bidra til økt sysselsetting ved å lette adgangen til arbeid for ungdom og utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Mindre strenge krav til begrunnelse av oppsigelse under prøvetid vil trolig ha lite administrative kostnader. Det er ikke foretatt beregninger av effekten på sysselsettingen.

Tilrettelegging for egenetablering

Ekspertgruppen mener myndighetene bør vurdere å forsterke bruken av etablererstøtte og andre virkemidler som oppmuntrer til entreprenørskap blant de arbeidsledige. Det er i dag mulighet til å motta dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller overgangsstønad i en periode ved egenetablering. Økt satsing på etablererstøtte i arbeidsmarkedspolitikken kan på kort sikt føre til økte utgifter til ytelsene, om det fører til at dagpengeperiodene eller perioder på andre ytelser blir lengre. Dersom dette bidrar til økt sysselsetting, vil utgiftene til disse ytelsene reduseres på sikt. Det er vanskelig å gi anslag på slike virkninger.

Referanser

Albæk, K., Bach, H. B. og Jensen, S. (2012). *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige. En litteraturoversigt.* Rapport 2012:21. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).

Albæk, K., Bach, H. B. og Jensen, S. (2015). *Evaluering af mentorordningen.* Rapport 2015:10. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).

Aldersgrenseutvalget (2016). *Seniorer i arbeidslivet – aldersgrenser og tilpasninger.* Rapport fra partssammensatt utvalg til Arbeids- og sosialdepartementet lagt fram 1. desember 2016. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Alne, R. H. (2018). *Economic incentives, disability insurance and labor supply.* Working Papers in Economics 2018:2. Universitetet i Bergen: Institutt for økonomi.

Alsos, K. (2019). *Tariffavtalenes regulering av lønn under sykdom*. Digitalt vedlegg.

Alsos, K., Oldervold, J. og Øistad, B. S. (2017). *Bare plunder og heft. Erfaringer med midlertidig ansettelse og deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor.* Rapport 2017:26. Oslo: Fafo.

Andersen, T. M. (2014). *Tuning unemployment insurance to the business cycle*. IZA World of Labor, 2014:54. Bonn: IZA.

Andersen, T. M. (2019). *Labour market policies in Denmark*. Digitalt vedlegg.

Andersen, T. M., Svarer, M. og Vejlin, R. M. (2015). *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløsheds-understøttelsessystemer.* Notat (til Dagpengekommissionen) 4. oktober 2015, revidert utgave. København.

Andresen, S., Reegård, K. og Rogstad, J. (2016). *Å sette pris på lærlinger. Finansiering av læreplasser i Norge og Danmark*. Fafo-notat 2016:15. Oslo: Fafo.

Angelov, N. og Eliason, M. (2014). *The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities*. Working Paper 2014:27. Uppsala: IFAU.

Arbeidsdepartementet (2010). *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform.* Ekspertgrupperapport. Oslo.

Arbeids- og sosialdepartementet (2017). *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring.* Rapport fra et ekspertutvalg. Oslo.

Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Hva bør skje med BHT? En fremtidsrettet bedriftshelsetjeneste med fokus på kjerneoppgavene*. Rapport fra en uavhengig ekspertgruppe. Oslo.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *Fattigdom og levekår i Norge*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017). *Fattigdom og levekår i Norge*. NAV-Rapport 2017:4. Oslo.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet (2016). *Arbeid og helse – et tettere samvirke*. Publikasjonsnummer IS-2535. Oslo: Helsedirektoratet.

Arbetsförmedlingen (2012). *Arbetsmarknadsrapport 2012*. Stockholm.

Arbetsmarknadsdepartementet (2018) *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.* Dir. 2018:8. Stockholm.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningarna på arbetsmarknaden*. Stockholm.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Olika vägar til jobb*. Stockholm.

Askildsen, J. E., Lommerud, K. E., Nilsen, Ø. A. og Salvanes, K. G. (2000). *Union bargained minimum wages: Are there any employment effects?* Manuskript. Universitetet i Bergen: Institutt for økonomi.

Autor, D. H. og Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market. *American Economic Review*, 103(5).

Autor, D. H., Katz, L. F. og Kearney, M. S. (2006). *The polarization of the U.S. labor market*. Working Paper 11986. Cambridge, MA: NBER.

Barth, E. (2019). *Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land.* Digitalt vedlegg.

Barth, E. og Moene, K. O. (2000). *Er lønnsforskjellene for små?* Vedlegg 3 til NOU 2000: 21.

Barth, E. og von Simson, K. (2012). Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer. *Økonomiske analyser*, 2012(5).

Barth, E. og von Simson, K. (2013). Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene? *Søkelys på arbeidslivet*, 30(4).

Barth, E., Iversen, J. M. V., Schøne, P., von Simson, K. og Strøm. B. (2016). *Sammenhengen mellom ferdigheter og arbeidsmarkedssituasjon for utsatte grupper*. ISF-rapport 2016:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Barth, E., Moene, K. og Pedersen, A. W. (2015). Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv. I Bay, A.-H., Hagelund, A. og Hatland, A. (red.): *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger.* Oslo: Cappelen Damm.

Bassanini, A. og Duval, R. (2006). *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35. Paris: OECD.

Becken, L.-E., Lien, M. I., Busch, R. og Berg, H. (2016). *Sluttevaluering av Hedmarksmodellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding.* Rapport 2016:12. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Behaghel, L., Crépon, B. og Sédillot, B. (2008). The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers. *Journal of Public Economics*, 92(3–4).

Belman, D. og Wolfson, P. J. (2014). The new minimum wage research. *Employment Research*, 21(2).

Benedictow, A., Bjøru, E. C., Eggen, F. W., Flatval, V. S., Nordberg-Schultz, M., Rybalka, M., Røtnes, R., Stokka, A., Tofteng, M. og Vik, L. (2018). *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway.* Report 2018:26. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Bennmarker, H., Mellander, E. og Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16(5).

Berg, H. og Gleinsvik, A. (2011). *Virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne – en litteraturstudie.* Rapport 2011:02. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Berg, H., Klingenberg, S. og Solheim, Ø. B. (2015). *Sykefraværet i bygg- og anleggsnæringen under finanskrisen*. Rapport 2015:01. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Berg, H., Solheim, Ø. B., Raustøl, J. og Staalesen, P. D. (2014). *Bruken av gradert uførepensjon*. Rapport 2014:13. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Beskæftigelsesministeriet (2012a). *En del af fællesskabet: Reform af førtidspension og fleksjob.* København.

Beskæftigelsesministeriet (2012b). *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Aftale mellem regeringen og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. København.

Beskæftigelsesministeriet (2015). *Beskæftigelseseffekterne af en kortere dagpengeperiode.* København.

Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellom 25–29 år.* København.

Bhuller, M. og Eika, L. (2019). *Sysselsetting i Norge fra 2000 til 2017 – kan endringer i befolkningssammensetning forklare alt?* Digitalt vedlegg.

Bhuller, M., Vestad, O. og Aaberge, R. (2016). *Virkninger av jobbskattefradrag på innvandreres arbeidstilbud.* SSB-rapporter 2016:38. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Bjørnstad, A. F. (2015). Økt sysselsetting blant mottakere av overgangsstønad. *Arbeid og velferd*, 2015(2).

Bohlin, C. O., Nilsson, P., Taslimi, M. og Thunström, H. (2017). *Arbetsmarknadsrapport 2017*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Bolhaar, J., Ketel, N. og van der Klaauw, B. (2018). *Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs.* IZA Discussion Paper 11666. Bonn: IZA.

Boockmann, B. (2010). The combined employment effects of minimum wages and labor market regulation – a meta-analysis. *Applied Economics Quarterly,* 61(issue Supplement).

Brage, S. og Thune, O. (2015). Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 2015(1).

Bragstad, T. (2017). *Arbeidsavklaringspenger – om aktivitet i ytelsesforløpet*. NAV-rapport 2017:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bragstad, T. (2018). Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd*, 2018(2).

Bragstad, T. og Sørbø, J. (2014). Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne? *Arbeid og velferd,* 2014(1).

Bratberg, E., Nilsen, Ø. A. og Vaage, K. (2015). Assessing the intergenerational correlation in disability pension recipiency. *Oxford Economic Papers*, 67(2).

Bratsberg, B. og Raaum, O. (2013). Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen*, 2013(3).

Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2010). *Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise*? IZA Discussion Paper 4897. Bonn: IZA.

Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 24.

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*. Rapport 2011:1. Oslo: Frischsenteret.

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2017) Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review 2017: Labour Market Integration in the Nordic Countries.*

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2018a). *Immigrant responses to social insurance generosity*. IZA Discussion Paper 11482. Bonn: IZA.

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2018b). Job loss and immigrant labor market performance. *Economica*, 85(337).

Briscese, G. og Tan, C. (2018). *Applying behavioural insights to labour markets.* London: The Behavioural Insights Team.

Bye, T. og Næsheim, H. (2016). Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen. *Økonomiske analyser*, 2016(4).

Bø, T. P. (2018). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet*. SSB-analyse 2018:21. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T. og Hanemann, F. (2018). *Early determinants of work disability in an international perspective*. Working Paper 25142. Cambridge, MA: NBER.

Caliendo, M. (2016). *Start-up subsidies for the unemployed: Opportunities and limitations*. IZA World of Labor 2016: 200. Bonn: IZA.

Caliendo, M., Fedorets A., Preuss, M., Schröder, C. og Wittbrodt, L. (2018). The short-run employment effects of the German minimum wage reform. *Labour Economics*, 53(C).

Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. og Skedinger, P. (2018). *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Stockholm: Dialogos förlag.

Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *Economic Journal*, 120.

Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(4).

Chletsos, M. og Giotis, G. P. (2015). *The employment effect of minimum wages using 77 international studies since 1992: A meta-analysis.* MPRA Paper 61321. München: MPRA.

Cools, S., Hardoy, I. og von Simson, K. (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Rapport 2018:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Crépon, B. og van der Berg, G. J. (2016). *Active labour market policies.* IZA Discussion Paper 10321. Bonn: IZA.

Dahl, G., Kostøl, A. og Mogstad, M. (2014). Family welfare cultures. *Quarterly Journal of Economics*, 129(4).

Dahl, S. Å., Grasdal, A., Bratberg, E., Vaage, K., Aakvik, A. og Holmås, T. H. (2007). *Kunnskapsoversikt om insentiv- og fordelingsvirkninger av trygdeordninger for midlertidig inntektssikring ved sykdom, rehabilitering, attføring og uførhet.* Rapport. Universitetet i Bergen: Institutt for økonomi.

Dahlén, F. J. (2012). *Andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning – underlagspromemoria till socialförsäkringsutredningen*. Working Paper 2012:1. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Dale-Olsen, H. (2012). Sickness absence, performance pay and teams. *International Journal of Manpower*, 33(3).

Dale-Olsen, H. (2014). Sickness absence, sick leave pay, and pay schemes. *Labour*, 28(1).

Dale-Olsen, H. (2017). Labour demand and supply changes in Norway following an imposed harmonization of geographically differentiated payroll-tax rates. *Labour*, 32(2)

Dale-Olsen, H. (2018). Sykefravær og inntektskompensasjon ved sykefravær. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(01–02).

Dalen, E. (2015). *Norsk seniorpolitisk barometer 2015.* Kommentarrapport til Senter for seniorpolitikk. Oslo: Ipsos MMI.

De Groot, N. og Koning, P. (2016). *Assessing the effects of disability insurance experience rating: The case of the Netherlands*. IZA Discussion Paper 9742. Bonn: IZA.

De Jong, P. (2015). *Recent changes in Dutch disability policy.* Amsterdam: University of Amsterdam and Aarts.

De Jong, P., Lindeboom, M. og van der Klaauw, B. (2011). Screening disability insurance applications. *Journal of the European Association*, 9(1).

Deloitte (2016). *Sygedagpengereformen. Opstartsevaluering.* København.

Deloitte (2018). *Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob: hovedrapport.* København.

Department for Work and Pensions og Department of Health (2017). *Improving lives. The future of work, health and disability.* Policy Paper Cm 9526. London: APS Group.

Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopp-*

læring. Hva virker – for hvem? Rapport 2017:31. Oslo: Fafo.

Djuve, A. B., Nielsen, R. A. og Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Rapport 2012:63. Oslo: Fafo.

Dokken, T. (2017). Sysselsetting blant enslige mødre: Har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt? *Arbeid og velferd*, 2017(1).

Dokken, T. (2018). Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønaden. *Arbeid og velferd*, 2018(3).

Drange, I. og Jakobsson, N. (2019). Incentive effects of cash benefits among young people. A natural experiment from Norway. *Journal of Social Policy*, 48(1).

Dyrstad, J. M. og Johansen, K. (2000). Regional wage responses to unemployment and profitability. Empirical evidence from Norwegian manufacturing industries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62(1).

Dyrstad K., Mandal R. og Ose, S. O. (2014). *Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*. Rapport A25820. Trondheim: SINTEF.

Econ Pöyry (2009). *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Rapport 2009:83. Oslo.

Edmark, K., Liang, C.-H., Mörk, E. og Selin, H. (2016). The Swedish earned income tax credit: Did it increase employment? *Public Finance Analysis*, 72(4).

Egebark, J. og Kaunitz, N. (2013). *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*. Rapport 2013:26. Uppsala: IFAU.

Eide, E. R. og Showalter, M. H. (2011). Estimating the relation between health and education: What do we know and what do we need to know? *Economics of Education Review,* 30(5).

Einerhand, M. og Swart, E. (2010). *Reform of the Dutch sickness and disability arrangements*. Brüssels: European Commission.

Eissa, N. og Hoynes, H. W. (2006). Behavioral responses to taxes: Lessons from the EITC and labor supply. I Poterba, J. (red.): *Tax Policy and the Economy, Volume 20*. Cambridge, MA: MIT Press.

Ek, S. og Skedinger, P. (2018). *Wage policies and the integration of immigrants.* Preliminary draft. Uppsala University: Department of Economics.

Eliasson, T. og Skans, O. N. (2014). *Negotiated wage increases and the labor market outcomes of low wage workers: Evidence from the Swedish public sector*. Working Paper 2014:10. Uppsala: IFAU.

Ellingsen, G. og Røed, K. (2006). *Analyse av aldersdifferensiert arbeidsgiveravgift*. Rapport 2006:5. Oslo: Frischsenteret.

Ellingsen, J. (2018). *Utviklingen i uføretrygd per 31. mars 2018*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Engebretsen, L. S., Salvanes, K. G. og Vassengen, J. F. (2012). Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? *Økonomiske analyser*, 2012(5).

Faggruppen for IA-avtalen (2015). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapport 2015. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Faggruppen for IA-avtalen (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapport 2018. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Falch, N. S., Hardoy, I. og Røed, K. (2011). Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter? *Søkelys på arbeidslivet*, 28(1–2).

Falch, N. S., Hardoy, I. og Røed, K. (2012). Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(3).

Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus, O. H. og Strøm, B. (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF rapport 2010:3. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Falch, T. og Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4).

Fedoryshyn, N. (2018). *Sysselsetting blant unge*. SSB-analyse 2018:19. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Fevang, E., Hardoy, I. og Røed, K. (2017). Temporary disability and economic incentives. *Economic Journal*, 127(603).

Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. (2014). The sick pay trap. *Journal of Labor Economics*, 32(2).

Fevang, E., Markussen, S., Røed, K. og Vigtel, T. C. (2016). *Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser*. Rapport 2016:2. Oslo: Frischsenteret.

Fevang, E. og Røed, K. (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 2006:10. Oslo: Frischsenteret.

Filges, T. og Hansen, A. T. (2017). The threat effect of active labor markets programs: A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, 31(1).

Finansdepartementet (2011). *2012 års ekonomiska vårproposition.* Prop. 2011/12:100. Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2009). *Svensk finanspolitik.* Finanspolitiska rådets rapport 2009. Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2011). *Svensk finanspolitik.* Finanspolitiska rådets rapport 2011. Stockholm.

Foged, M., og Peri, G. (2016). Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2).

Folketinget (2018). *Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om social pension.* L 193 (2017–2018). København.

Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens.* Rapport 2018:14. Uppsala: IFAU.

Forslund, A. (2019). *Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades.* Digitalt vedlegg.

Forslund, A., Hensvik, L., Skans, O. N., Westerberg, A. og Eliasson, T. (2014). *Avtalslöner, löner och sysselsättning.* Rapport 2014:8. Uppsala: IFAU.

Forslund, A. og Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt.* Rapport 2011:7. Uppsala: IFAU.

Frey, C. B. og Osborne, M. A. (2013). *The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation?* Working Paper, September 2013. Oxford University: Oxford Martin Programme on Technology and Employment.

Friberg, J. H. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Rapport: 2016:02. Oslo: Fafo.

Friberg, J. H. og Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3).

Fuchs, M. (2014). *Quota systems for disabled persons. Parameters, aspects, effectivity.* Policy brief. Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Furuberg, J. (2017). 687 000 tapte årsverk i 2016. NAV-notat 2017:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Fölster, S. (2018). *Norway's new jobs in the wake of the digital revolution.* Rapport. Oslo: NHO.

Försäkringskassan (2017a). *Framställning om ändring i socialförsäkringsbalken.* Skrivelse til regeringen, 2017.11.28. Stockholm.

Försäkringskassan (2017b). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning.* Socialförsäkringsrapport 2017:5. Stockholm.

Galaasen, A. M., Friis-Petersen, S., Haugen, A., Lande, S., Lysø, N., Selnes, C. og Tkachenko, O. (2017). *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?* NAV-rapport 2017:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Gaure, S., Røed, K. og Westlie, L. (2012). Job search incentives and job match quality. *Labour Economics*, 19(3).

Gleinsvik, A. (2014a). *Internasjonal sammenligning av sykefravær: Delrapport 1.* Rapport 2014:03. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Gleinsvik, A. (2014b). *Internasjonal sammenligning av sykefravær: Hovedrapport.* Rapport 2014:05. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Godøy, A. (2014). Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(4).

Godøy, A. og Dale-Olsen, H. (2018). Spillovers from gatekeeping – Peer effects in absenteeism. *Journal of Public Economics*, 167.

Goos, M., og Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *Review of Economics and Statistics*, 89(1).

Goos, M., Manning, A. og Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe. *American Economic Review*, 99(2).

Goos, M., Manning, A. og Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8).

Grasdal, A. L. (2016). De helserelaterte trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2).

Grødem A. S., Nielsen, R. A. og Strand, A. H. (2014). *Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET.* Rapport 2014:37. Oslo: Fafo.

Gundersen, T. (2008). *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne.* Rapport 2008:08. Oslo: NOVA.

Gupta, N. D. og Larsen, M. (2010). *Evaluating labour market effects of wage subsidies for the disabled – the Danish flexjob scheme.* Working Paper 2010:7. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).

Hansen, T. B., Neset, T., Spjelkavik, Ø. og Børing, P. (2010). *Forblir i jobb: Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd* (TULT). Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP. Kristiansand: Oxford Research.

Hardoy, I. og Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4).

Hartman, L. (2018). Profileringsverktyg och tillitsbaserat styrning – synergi snarare än motsättning. I Bergström, A. og Calmfors, L. (red.): *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.

Hauge, K. E. og Ulvestad, M. E. (2017). Having a bad attitude? The relationship between attitudes and sickness absence. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(11).

Helsetilsynet (2015). *Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i NAV*. Rapport 2015:2. Oslo: Helsetilsynet.

Henrekson, M. og Persson, M. (2004). The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system. *Journal of Labor Economics*, 22(1).

Hernæs, E. (2017). *Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen*. Rapport 2017:1. Oslo: Frischsenteret.

Hernæs, Ø. (2018). Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1–2).

Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2016). *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Rapport 2016:1. Oslo: Frischsenteret.

Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48.

Hervik, A., Eikeland, S., Nilsson, J. E., Selstad, T., Stølen, N. M. og Rye, M. (2001). *Differensiert arbeidsgiveravgift: kunnskapsstatus*. Rapport fra et uavhengig ekspertutvalg. Rapport 0105. Molde: Møreforsking Molde.

Hesselius, P. og Persson, M. (2007). *Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation*. Working Paper 2007:16. Uppsala: IFAU.

Hoen, M., Markussen, S. og Røed, K. (2018). *Immigration and social mobility*. IZA Discussion Paper 11904. Bonn: IZA.

Horgen, E. (2014). *Personer på velferdsytelser utenfor arbeidslivet*. Rapport 2014:34. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Hoynes, H. og Patel, A. (2015). *Effective policy for reducing inequality? The earned income tax credit and the distribution of income*. Working Paper 21340. Cambridge, MA: NBER.

Huttunen, K., Mjøen, J. og Salvanes, K. G. (2011). How destructive is creative destruction? Effects of job loss on mobility, withdrawal and income. *Journal of the European Economic Association*, 9(5).

Huttunen, K., Møen, J. og Salvanes, K. G. (2018). Job loss and regional mobility. *Journal of Labor Economics,* 36(2).

Høgelund, J., Holm, A. og McIntosh, J. (2009). *Does graded return to work improve disabled workers' labor market attachment?* CAM Working Papers 2009:6. University of Copenhagen: Department of Economics.

Høst, H. (2011). *Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene*? Rapport 2011:27. Oslo: NIFU.

IMDi (2017). *Årsrapport 2017*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Immervoll, H. og Knotz, C. (2018). *How demanding are activation requirements for jobseekers?* Discussion Paper 11704. Bonn: IZA.

Jentoft, N. og Olsen, T. S. (2009). *Ikke av vond vilje*. FOU-rapport 2009:6. Kristiansand: Agderforskning.

Johansen, F. og Klette, T. J. (1997). *Wage and employment effects of payroll taxes and investment subsidies*. Discussion Papers No. 194. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Johansson, P. og Palme, M. (2002). Assessing the effect of public policy on worker absenteeism. *Journal of Human Resources*, 37(2).

Johansson, P. og Palme, M. (2005). Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics*, 89(9–10).

Johansson, P., Laun, L. og Laun, T. (2014). Screening stringency in the disability insurance program. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3).

Kalstø, Å. M. og Sørbø, J. (2017). *Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene?* NAV-notat 2017:3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kann, I. C., Brage, S., Kolstad, A., Nossen, J. P. og Thune, O. (2012). Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet? *Arbeid og velferd*, 2012(2).

Kann, I. C., Dokken, T., Sørbø, J. og Yin, J. (2018). Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige. *Arbeid og velferd*, 2018(1).

Kann, I. C. og Kristoffersen, P. (2015). Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne? *Arbeid og velferd*, 2015(3).

Kann, I. C., Lima, I. A. Å. og Kristoffersen, P. (2014). Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet. *Arbeid og velferd*, 2014(3).

Kann, I. C. og Sutterud, L. (2017a). Utenforskap og trygdeordningens rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute? *Arbeid og velferd*, 2017(3).

Kann, I. C. og Sutterud, L. (2017b). Stadig færre på trygd? *Arbeid og velferd*, 2017(3).

Kann, I. C., Thune, O. og Galaasen, A. M. (2013). Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser? *Arbeid og velferd*, 2013(3).

Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016a). Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn. *Arbeid og velferd*, 2016(2).

Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016b). Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. *Arbeid og velferd*, 2016(2).

Kausto, J., Viikari-Juntura, E., Virta, L. J., Gould, R., Koskinen, A. og Solovieva, S. (2014). Effectiveness of new legislation on partial sickness benefit on work participation: A quasi-experiment in Finland. *BMJ Open*, 4(12).

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6).

Kolsrud, D., Røed, M., Schøne, P. og von Simson, K. (2016). *Bidrag og belønning: Om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.* Rapport 2016:04. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., og Spinnewijn, J. (2018). The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4–5).

Koning, P. (2009). Experience rating and the inflow into disability insurance. *De Economist*, 157(3).

Koning, P. (2017). *Privatizing sick pay: Does it work?* IZA World of Labor, 2017:324. Bonn: IZA.

Koning, P. og Lindeboom, M. (2015). The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives*, 29(2).

Korkeamäki, O. og Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6).

Kostøl, A. R. og Mogstad, M. (2014). How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. *American Economic Review*, 104(2).

Ku, H., Schönberg, U. og Schreiner, R. C. (2018). *How do firms respond to place-based tax incentives*? Working Paper 25115. Cambridge, MA: NBER.

Lalive, R., Wuellrich, J.-P. og Zweimuller, J. (2013). Do financial incentives affect firms' demand for disabled workers? *Journal of the European Economic Association*, 11(1).

Lande, S. og Selnes, C. (2017). Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne. *Arbeid og velferd*, 2017(2).

Langeland, S., Dokken, T., Furuberg, J. og Lima, I. A. Å. (2016). *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2016.* NAV-rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Larsen, K. A., Berg, H., Klingenberg, S. og Gleinsvik, A. (2011). *Utfall på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører videregående utdanning.* Rapport 2011–04. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Laun, L. (2017). The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers. *Journal of Public Economics*, 152.

Laun, L. (2019). *In-work benefits across Europe*. Digitalt vedlegg.

Lavecchia, A. M., Liu, H. og Oreopoulos, P. (2016). Behavioral economics of education: Progress and possibilities. I Hanushek, E. A., Machin, S. og Woessmann, L. (red.): *Handbook of the Economics of Education*, *Volume 5.* Oxford, UK: Elsevier.

Lazear, E. (1981). Agency, earnings profiles, productivity and hours restrictions. *American Economic Review*, 71(4).

Lesner, R. V. (2019). *A literature review on the effectiveness of employer targeted disability employment policies*. Digitalt vedlegg.

Lidwall, U. (2010). *Long-term sickness absence: Aspects of society, work, and family.* Doktorgradsavhandling. Karolinska Institutet: Department of Clinical Neuroscience.

Liebert, H. (2018). *External medical review in the disability determination process.* Working Paper 18/21. Health, Econometrics and Data Group. University of York: Department of Economics.

Liebig, T. and Tronstad, K. (2018). *Triple disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 216. Paris: OECD.

Lien, L. og Bogen, H. (2016). *Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?* Rapport 2016:28. Oslo: Fafo.

Lien, L. og Bogen, H. (2018). *Sykefravær i private og kommunale sykehjem og renholdsvirksomheter*. Rapport 2018:20. Oslo: Fafo.

Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D. og Manger, T. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En*

systematisk kunnskapsoversikt. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lima, I. A. Å. (2016). Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp? *Arbeid og velferd*, 2016(3).

Lima, I. A. Å. og Furuberg, J. (2018). Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd*, 2018(3).

Lima, I. A. Å., Kann, I. C. og Brage, S. (2017). NAVs håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen. *Arbeid og velferd*, 2017(1).

Lima, I. A. Å. og Nicolaisen, H. (2016). Helse og legeerklæring i arbeidsevnevurderingen. *Arbeid og velferd*, 2016(1).

Lindbeck, A., Palme, M. og Persson, M. (2016). Sickness absence and local benefit cultures. *Scandinavian Journal of Economics*, 118(1).

Longva, F. (2002). Midlertidig ansettelse: Karrierestige eller jobbfelle*? Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19(2).

Lundin, D. og Liljeberg, L. (2008). *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. Rapport 2008:9. Uppsala: IFAU.

Løken, K. V., Lommerud, K. E. og Reiso, K. H. (2018). Single mothers and their children: Evaluating a work-encouraging welfare reform. *Journal of Public Economics*, 167.

Machin, S., Salvanes, K. G. og Pelkonen, P. (2012). Education and mobility. *Journal of the European Economic Association*, 10(2).

Maibom, J., Rosholm, M. og Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *Scandinavian Journal of Economics*, 119(3).

Mamelund, S. E. og Widding, S. (2014). *NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester*. AFI-rapport 2014:14. Høgskolen i Oslo og Akershus: Arbeidsforskningsinstituttet.

Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Rapport A26778. Trondheim: SINTEF.

Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg: Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002*. Rapport 2014:1. Oslo: NIFU.

Markussen, E., Grøgaard, J. B. og Hjetland, H. N. (2018). *Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært. Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov.* Rapport 2018:1. Oslo: NIFU.

Markussen, S. (2010). 2004: Da sykefraværet falt som en stein. *Samfunnsøkonomen*, 2010(3).

Markussen, S. (2012). The individual cost of sick leave. *Journal of Population Economic*, 25(4).

Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O. J. og Gaure, S. (2011). The anatomy of absenteeism. *Journal of Health Economics*, 30(2).

Markussen, S., Mykletun A., og Røed, K. (2012). The case for presenteeism – Evidence from Norway's sickness insurance program. *Journal of Public Economics*, 96.

Markussen, S. og Røed, K. (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31(C).

Markussen, S. og Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1).

Markussen, S. og Røed, K. (2017a). *Egalitarianism under pressure: Toward lower economic mobility in the knowledge economy?* IZA Discussion Paper 10664. Bonn: IZA.

Markussen, S. og Røed, K. (2017b). The market for paid sick leave. *Journal of Health Economics*, 55.

Markussen, S. og Røed, K. (2018). En ny og smartere sykelønnsordning. *Samfunnsøkonomen*, 2018(1).

Markussen, S., Røed, K. og Schreiner, R. C. (2017). Can compulsory dialogs nudge sick-listed workers back to work? *Economic Journal*, 128(610).

Meneses-Echaves, J. F., Baiju, N. og Berg, R. C. (2018). *Effects of partial sick leave versus full-time sick leave on sickness absence and work participation: a systematic mapping review*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

MISSOC (2018). *Your social security rights in the Netherlands.* European Commission.

Mogstad, M. og Pronzato, C. (2012). Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4).

Mykletun, A., Nilsen, S., Kann, I. C., Jacobsen, H. R., Wesnes, Ø. og Nordhagen, H. P. (2015). NAV-legestudien i Bergen: Systematisk veiledning av fastleger reduserte ikke sykefraværet. *Arbeid og velferd*, 2015(3).

Mæland, S., Monstad, K., Holmås, T. H., Øyeflaten, I., Husabø, E. og Aamland, A. (2018). *Forsøk med ny medisinsk vurdering (NMV) etter*

seks måneders sykmelding. Sluttrapport. Bergen: Uni Research.

Naper, S. O. (2010). Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet? *Arbeid og velferd*, 2010(3).

Nedelkoska, L. og Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202. Paris: OECD.

Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Rapport 2018:38. Oslo: Fafo.

Neumark, D. og Wascher, W. (2007). *Minimum wages and employment. A review of evidence from the new minimum wage research*. Working Paper 12663. Cambridge, MA: NBER.

Nilsen, Ø. A. og Reiso, K. H. (2014). Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review*, 2014(1).

Nossen, J. P. (2014). Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer. *Arbeid og velferd*, 2014(2).

Nossen, J. P. og Brage, S. (2016). Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt? *Arbeid og velferd*, 2016(3).

Nossen, J. P. og Sørbø, J. (2015). «Friskmelding til arbeidsformidling» – en ordning som bør benyttes oftere? *Arbeid og velferd*, 2015(2).

Nygaard, M. O., Ellingsen, D. og Steen, A. H. (2016). *Norsk arbeidsliv 2016. Vilje til omstilling*. YS Arbeidslivsbarometer 2016. Høgskolen i Oslo og Akershus: Arbeidsforskningsinstituttet.

Næsheim, H. N. (2018). *Endringer i yrkesstrukturen 2000–2017*. Rapport 2018:39. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Nøkleby, H., Blaasvær, N. og Berg, R. C. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet.

OECD (2010). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers. Sweden: Will the recent reforms make it?* Paris.

OECD (2012). *Employment outlook 2012*. Paris.

OECD (2013a). *Mental health and work: Norway*. Paris.

OECD (2013b). *OECD Skills outlook 2013: First results from the survey of adult skills*. Paris.

OECD (2013c). *Employment outlook 2013*. Paris.

OECD (2014). *Employment outlook 2014*. Paris.

OECD (2015a). *Fit mind, fit job. From evidence to practice in mental health and work*. Paris.

OECD (2015b). *Employment outlook 2015*. Paris.

OECD (2015c). *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris.

OECD (2017a). *Employment outlook*. Paris.

OECD (2017b). *Health at a glance 2017*. Paris.

OECD (2018a). *Employment outlook 2018*. Paris.

OECD (2018b). *Investing in youth: Norway*. Paris.

OECD (2018c). *Good jobs for all in a changing world of work. The OECD jobs strategy*. Paris.

OECD (2018d). *Skills on the move – Migrants in the survey of adult skills*. Paris.

Ose, S. O., Dyrstad, K., Brattlid, I., Slettebak, R., Jensberg, H., Mandal, R., Lippestad, J. og Pettersen, I. (2013). *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner*. Rapport A24297. Trondheim: SINTEF.

Ose, S. O., Kaspersen, S. L. og Kalseth, J. (2018): *Sykefraværsoppfølging i Danmark, Finland, Island, Nederland, Norge, Sverige og Tyskland*. Rapport 2018: 01047. Trondheim: SINTEF.

Oxford Research og BDO (2017). *AMO i syv norske fylker. Kartlegging av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i NAV*. Kristiansand: Oxford Research AS.

Pajarinen, M., Rouvinen, P. og Ekeland, A. (2015). *Computerization threatens one-third of Finnish and Norwegian employment*. ETLA Brief No 34. Helsingfors: The Research Institute of the Finnish Economy.

Palme, M. og Persson, M. (2019). *Sick pay insurance and sickness absence: Some cross-country observations and a review of previous research*. Digitalt vedlegg.

Pedersen, A. W., Grødem, A. S., Rasmussen, M. B. og Wagner, I. (2019). *Inntektssikring for befolkningen i yrkesaktiv alder – en sammenligning av syv nordeuropeiske land*. ISF-notat. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2018). *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport fra pensjonpolitisk arbeidsgruppe. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Philip, U. N., Duvarci, F. og Glenny, A. (2016). *Effekterne af førtidspensions- og fleksjobreformen for unge i kontanthjælpssystemet og på ressourceforløb*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Pichler, S. og Ziebarth, N. R. (2017). The pros and cons of sick pay schemes: Testing for contagious presenteeism and noncontagious absenteeism behavior. *Journal of Public Economics*, 156(C).

Proba samfunnsanalyse (2012). *Evaluering av program for basiskompetane i arbeidslivet*. Rapport 2012:08. Oslo.

Proba samfunnsanalyse (2016). *Sykefraværsforskjeller mellom sektorer*. Rapport 2016:11. Oslo

Proba samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*. Rapport 2018:12. Oslo.

Rachel, L. og Smith, T. D. (2017). Are low real interest rates here to stay? *International Journal of Central Banking*, 13(3).

Rege, M., Telle, K. og Votruba, M. (2009). The effect of plant downsizing on disability pension utilization. *Journal of the European Economic Association*, 7(4).

Rege, M., Telle, K., og Votruba, M. (2012). Social interaction effects in disability pension participation: Evidence from plant downsizing. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4).

Reiremo, T. A. (2016). *The compositional effect – The decline in labor market participation of low-skilled males*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.

Reiso, K. H. (2014). *The effect of welfare reforms on benefit substitution*. Discussion Paper 2014:22. Norges handelshøyskole: Institutt for samfunnsøkonomi.

Reme, S. E., Grasdal, A. L., Løvvik, C., Lie, S. A. og Øverland, S. (2015). Work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support to increase work participation in common mental disorders: a randomised controlled multicentre trial. *Occupational & Environmental Medicine*, 72(10).

Reme, S. E., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Løvvik, C. og Lie, S. A. (2016). *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.

Riksrevisionen (2018). *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning: effekter på inkomst och hälsa*. Rapport 2018:9. Stockholm.

Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar*. Dokument 3:12 (2015–2016). Oslo.

Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*. Dokument 3:5 (2017–2018). Oslo.

Rosholm, M. og Svarer, M. (2008). Estimating the threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2).

Rosholm, M., Skipper, L. og Sørensen, K. L. (2018). *Effektevaluering af sygedagpengereformen*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Røed, K. (2006). Dagpenger, jobbsøking og arbeidsledighetens varighet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(3).

Røed, K. og Skogstrøm, J. F. (2014). Job loss and entrepreneurship. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76(5).

Røed, K. og Westlie, L. (2012). Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints. *Journal of the European Economic Association*, 10(3).

Røed, K. og Zhang, T. (2002). Does unemployment compensation affect unemployment duration? *Economic Journal*, 113(484).

Røed, K. og Zhang, T. (2005). Unemployment duration and economic incentives – a quasi random-assignment approach. *European Economic Review*, 49(7).

Røed, K., Jensen, P. og Thoursie, A. (2008). Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data. *Oxford Economic Papers*, 60(2).

Røed, M., Bratsberg, B. og Schøne, P. (2011). Bidrar innvandring til å 'smøre hjulene' i arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet*, 28(3).

Røed, M. og Schøne, P. (2015). Displacement and immigrant workers' responsiveness to regional labour market opportunities: Evidence from Norway. *Regional studies,* 49(6).

Saez, E., Shoefer, B. og Seim, D. (2019). Payroll taxes from behaviour and rent sharing. Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review* (forthcoming).

Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. AFI-rapport 2011:4. Høgskolen i Oslo og Akershus: Arbeidsforskningsinstituttet.

Schreiner, R. C. (2016). *Unemployed or disabled? The effects of medicalizing youths by granting temporary disability benefits*. Working Paper. Oslo: Frischsenteret.

Shah, A. K., Mullainathan, S. og Shafir, E. (2012). Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107).

Skans, O. N. (2011). *Scarring effects of the first labour market experience*. IZA Discussion Paper No. 5565. Bonn: IZA.

Skedinger, P. (2015). Employment effects of union-bargained minimum wages: Evidence from Sweden's retail sector. *International Journal of Manpower*, 36(5).

Spjelkavik, Ø. (2008). *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? Evaluering av forsøk i fem fylker*. AFI-rapport 2008:3. Høgskolen

i Oslo og Akershus: Arbeidsforskningsinstituttet.

Spjelkavik, Ø., Mamelund, S. og Schafft, A. (2016). *Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV.* AFI-Rapport 2016:5. Høgskolen i Oslo og Akershus: Arbeidsforskningsinstituttet.

SSB (2008). *Tilpasning i arbeidsmarkedet av personer i yrker med tidligpensjon.* Notat 13.3.2008 til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018. Status og utviklingstrekk.* STAMI-rapport 19:3. Oslo.

Strand, K. R., Lillekvelland, T., Eggereide, B. og Pay J. H. (2018). *«De gylne årene mellom 60 og 67 år» – en analyse av videre deltagelse i yrkeslivet for militært tilsatte pensjonert i tidsrommet 2005–2015.* FFI-rapport 17:16931. Kjeller: Forvarets forskningsinstitutt.

Strand, A. H. og Nielsen, R. A. (2015). *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?* Rapport: 2015:29. Oslo: Fafo.

Strøm, M., von Simson, K. og Østbakken, K. M. (2018). *Midlertidige ansettelser og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet.* Rapport 2018:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Sutterud, L. og Sørbø, J. (2018). Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger? *Arbeid og velferd*, 2018(2).

Svalund, J. og Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24(3).

Svalund, J. og Veland, G. (2016). *Aldersgrenser for oppsigelse og særordninger for eldre i arbeidslivet.* Rapport 2016:22. Oslo: Fafo.

Sønnesyn, J. (2014). *Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) – en oppsummering av dokumenterte effekter.* Notat 2014:13. Oslo: VOX – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Tatsiramos, K. og van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2).

TBU (2019). *Grunnlaget for inntektsoppgjørene.* Foreløpig hovedrapport 18.2.2019 fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Trygstad, S. C. og Bråten, M. (2011). *Tilrettelegging i arbeidslivet.* Rapport 2011:22. Oslo: Fafo.

Tøssebro, J., Wik, S. E. og Molden, T. H. (2017). *Arbeidsgivere og arbeidsinkludering. Ringer i Vannet – et bidrag til økt rekruttering av personer med nedsatt arbeidsevne.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Uni Helse og Uni Rokkansenteret (2016). *Effektevaluering av individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport.* Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.

Van der Noordt, M., Ijzelenberg, H., Droomers, M. og Proper, K. I. (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71(10).

Van Sonsbeek, J.-M. og Gradus, R. (2013). Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. *Oxford Economic Papers*, 65(4).

Viblemo, T. E., Weigel, B., El-Amrani, S. og Berg, H. (2018). *Gode erfaringer. Sluttrapport fra evalueringen av mentortiltaket.* Samarbeidsprosjekt mellom Oxford Research og Proba samfunnsanalyse. Kristiansand: Oxford Research.

Vigtel, T. C. (2018). The retirement age and the hiring of senior workers. *Labour Economics*, 51.

Viikari-Juntura, E., Kausto, J., Shiri, R., Kaila-Kangas, L., Takala, E. P., Karppinen, J., Miranda, H., Luukkonen, R. og Martimo, K. P. (2012). Return to work after early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: A randomized controlled trial. *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health,* 38(2).

von Simson, K. (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet*, 26(3).

von Simson, K. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3).

von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer.* Digitalt vedlegg.

Waddell, G. og Burton, A. K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: The Stationary Office (TSO).

Werner, E. L., Merkus, S. L., Mæland, S., Jourdain, M., Schaafsma, F., Canevet, J. P., Weerdesteijn, K. H. N., Rat, C. og Anema J. R. (2016). Physicians' assessments of work capacity in patients with severe subjective health complaints: a cross-sectional study on differences between five European countries. *BMJ Open,* 6(7).

Westlie, L. (2008). *The long-term impacts of vocational rehabilitation*. Memorandum 25. Universitetet i Oslo: Økonomisk institutt.

Østbakken, K. M. (2016). *Kontantstøtteordningen. Omfang og effekter på sysselsetting i Norge og Norden*. Rapport 2016:05. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Øverland, S., Grasdal, A. L. og Reme, S. E. (2018). Long-term effects on income and sickness benefits after work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support: a pragmatic, multicentre, randomised controlled trial. *Occupational and Environmental Medicine*, 75(10).

Aarbu, K. O. og Torsvik, G. (2016). *The impact of economic and social incentives on worker absenteeism; evidence from a contract change*. Mimeo. Universitetet i Oslo: Økonomisk institutt.

Norges offentlige utredninger 2018

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern
NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:
NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:
NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven
NOU 2018: 10 Nye prospektregler
NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I
NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:
NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:
NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 03/2019

MILJØMERKET TRYKKERI
07 MEDIA – 2041 0379