

"Hardere i klypa"

1. En sterk velferdsstat – viktig pilar i den norske modellen
2. Sentrale velferdsytelser i den norske velferdsstaten
3. Kortutdannede overrepresentert
4. Politikkdokumenter og ønske om innstramming
5. Innstramming i praksis
6. Aktivitetsplikt og arbeidsmoral; hva sier forskningen ?
7. «Hardere i klypa»

August 2019

Tidligere utgitte samfunnsnotat i 2019

Samfunnsnotat	1/19	Inkluderende arbeidsliv
Samfunnsnotat	2/19	Skatt på pensjon
Samfunnsnotat	3/19	Hvorfor stiger strømprisene?
Samfunnsnotat	4/19	Arbeidslivets betydning for utviklingen i ulikhet
Samfunnsnotat	5/19	Konjunkturutsiktene. Litt om økonomi og arbeidsmarked
Samfunnsnotat	6/19	Jobbpolarisering i digitaliseringens epoke

* * *

I dette samfunnsnotatet ser vi nærmere på Solberg-regjeringenes velferdspolitik, vi fokuserer på noen sentrale velferdsytelser. Vi argumenterer for at innstramminger som er gjennomført enkeltvis kan framstå som nokså små, men samlet sett tyder på en ny type, mer restriktiv velferdspolitik. Vi setter denne endringen inn i et mer overordnet perspektiv med fokus på hvordan den norske modellen fungerer. Sammen med ulikhetsproduserende markedskrefter¹ og mangel på ulikhetsdempende politikk, utfordres viktige grunntrekk ved modellen.

Vi argumenterer for at velferdspolitikken som er ført av Solberg-regjeringene har gitt bidrag som langsiktig øker ulikheten i det norske samfunnet og allerede har rammet sårbare grupper.

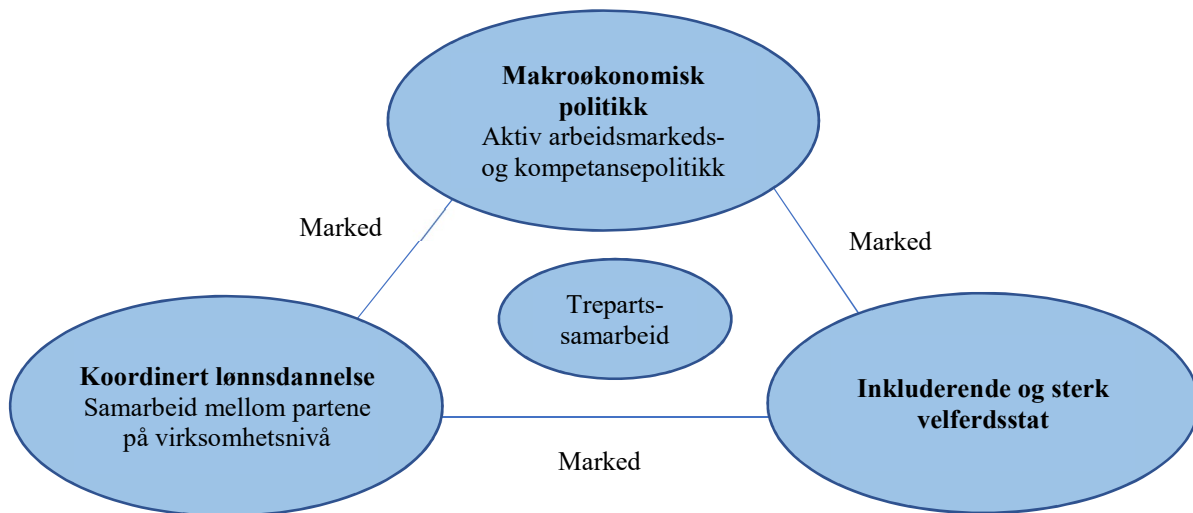
I et mer fullstendig bilde av velferdspolitikken burde også arbeidsmarkedstiltak og -politikk og organisering og satsning på velferdstjenester i vid forstand vært drøftet. Noen stikkord her er reduksjon i bruk av kompetansfremmende arbeidsmarkedstiltak, og pågående privatiserings- og anbudsprosesser. Solberg-regjeringene har vært fortalere for at slike prosesser bør spille en viktig rolle i velferdssektoren. Slike drøftinger er det imidlertid ikke rom for i dette notatet.

Vi ser kort på status for noen velferdsordninger/ytelser gjennom tallmessige oversikter. Etter det rettes fokus mot arbeids- og sosialfeltet i Jeløya- og Granavolden-erklæringene og i fire regjeringspartienes partiprogrammer. Deretter går vi kort inn på endringer som er foretatt i løpet av de fire-fem siste årene i følgende ordninger; uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Etter det viser vil til tre nyere studier som analyserer hhv. innstramminger i overgangsstøtten, konsekvenser av skjerpede aktivitetskrav for velferdsytelser, og så om arbeidsmoralen i Norge. Studiene antyder at innstramminger i overgangsstøtten har gjort at flere småbarnsmødre har kommet over på sosialhjelp, videre at overdreven vekt på aktivitetskrav kan virke mot sin hensikt, som er å få flere i arbeid, og endelig at arbeidsmoralen ser ut til å være relativt høy i Norge, og den står ikke sterkere i Sverige, som har hatt klare innstramminger i velferdsordninger. Innstramminger ser derfor ikke ut til å være veien å gå for å styrke arbeidsmoralen.

¹ Se drøfting i Samfunnsnotat nr 4/19.

1. EN STERK VELFERDSSTAT – VIKTIG PILAR I DEN NORSKE MODELLEN

Det snakkes etter hvert mye om den norske modellen for samfunnsorganisering og politisk-økonomisk regulering. Den norske modellen beskrives ofte² gjennom tre hovedpilarer; et velorganisert arbeidsliv, velferdsstaten og makroøkonomisk politikk rettet inn mot høy sysselsetting. Internasjonalt betraktes nå denne modellen av mange som en av de mest vellykkede samfunnsmodeller i nyere tid.



Den koordinerte lønnsdannelsen er viktig for produktivitetsutviklingen og fremmer omstillinger i næringslivet gjennom dens sammenpressede lønnsstruktur; lønningene i bunnen er relativt sett høye og fordrer kompetanseutvikling, teknologiinvesteringer og høy produktivitet for å forsvare lønnsnivået. Sårbare grupper med helseutfordringer og/eller lav kompetanse har utfordringer med å bli værende/komme inn i arbeidslivet. En aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk er derfor en sentral bestanddel i modellen.

Høy sysselsettingsandel er en konsekvens av modellen, av lønnsdannelsen og modellens omstillingsdyktighet, av sysselsettingsfokuset makroøkonomisk politikk med aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk, men er også en forutsetning for at modellen fungerer. En høy andel i jobb bidrar til å sikre velferdsstatens finansiering, og nettopp en fungerende velferdsstat er viktig for omstillingsdyktigheten og modellens fleksibilitet. Et godt utbygd velferdssystem gir trygghet i omstilling. Det kan bli lettere å gjøre jobbskifter og det kan dempe konjunktursvingningene ved at etterspørselen holdes oppe.

En grunn til at modellen i slike relative betraktninger anses som å være velfungerende, er også at den har en relativt egalitær struktur, igjen

² For inngående studier av den nordiske og den norske modellen kan vi vise til Fafos store nordiske forskningsprosjekt, og til sluttrapporten *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* NordMod2030. Fafo-rapport 2014:46.

sammenliknet med andre land, dvs inntekstulikhetene og de sosioøkonomiske forskjellene er gjennomgående mindre i Norge.

Den egalitære strukturen regner vi også som en forutsetning for og en konsekvens av modellen. Små forskjeller, som følge av den sammenpressede og relativt jevne lønnsstrukturen og velferdsstatens omfordelende egenskaper, bidrar til å sikre oppslutning om modellen som en koordinert lønnsdannelse krever og et høyt nivå av tillit i samfunnet. Et høyt nivå på tillit virker igjen tilbake på og styrker modellen. Det har også kommet flere studier som peker på vekstfremmende effekter av små inntektsforskjeller³.

I en samtid preget av stadig større ulikheter innad i de fleste vestlige land, skiller altså den norske modellen seg fordelaktig ut, selv om vi også har opplevd økende inntektsulikhet, og i enda større grad økende formuesulikhet⁴.

En utvikling i feil retning i våre internasjonale omgivelser, med økende klasseskiller, tiltakende sosial uro og tilstrømming til høyrepopulistiske og høyreekstreme bevegelser, understreker viktigheten av å kjempe for å bevare viktige grunntrekk ved den norske modellen. Det relativt lave nivået på sosial og økonomisk ulikhet er ett slikt grunntrekk.

Regjeringen gir uttrykk for at den verdsetter den norske modellen, og at den også er opptatt av små forskjeller i samfunnet. I den nylig fremlagte stortingsmeldingen, "Muligheter for alle"⁵, som tematiserer ulikhet, er gjennomgangsmelodien at ulikhet motvirkes gjennom å tilføre ressurser til de som har de dårligste forutsetningene. Fokuset er ikke på økonomiske elitegrupper som bl.a. gjennom regjeringens egen skatte- og avgiftspolitik har fått styrket sin posisjon.

Regjeringen mangler således et perspektiv på viktige drivkrefter bak klasse- og lagdelingen i samfunnet, og er primært opptatt av fattigdomsproblematikk, og av skillet mellom de som er i jobb og de utenfor, når ulikhet skal belyses. I regjeringsdokumentene er det også lite om vekst- og produktivitetsfremmende effekter av små forskjeller.

Et viktig politisk og velferdsmessig spørsmål er derfor om vi nå, inn i statsminister Erna Solbergs andre regjeringsperiode, kan skimte konturene av en ny type velferdspolitik, en mer restriktiv velferdspolitik, med stadig sterkere vekt på tre, indre forbundete, elementer:

- Styrking av arbeidsinsentiver gjennom innstramminger i velferdsytelser.

³ Eksempelvis OECD-rapporten «In it together. Why Less Inequality Benefits All» (2015).

⁴ Se f.eks. Marianne Nordli Hansen, Universitetet i Oslo, Økende makt i økonomiske eliter?

I Olav Korsnes, Marianne Nordli Hansen og Johs. Hjellbrekke (red.) *Elite og klasse i et egalitært samfunn*. Universitetsforlaget 2014.

⁵ Stortingsmelding nr. 13, 2018-2019.

- Strengere aktivitetskrav for å få rett på ytelser.
- En underliggende moralsk forestilling om at for generøse velferdsytelser svekker arbeidsmoralen.

Det er bred politisk enighet om at det skal lønne seg å arbeide og at det skal være balanse mellom rettigheter og plikter i velferdssystemet. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hva som er hovedutfordringen i velferdspolitikken: Mangel på individuelle insentiver eller mangel på aktivitets- og framtidsrettede oppfølgingstilbud.

2. SENTRALE VELFERDSYTelser I DEN NORSKE VELFERDSSTATEN

Gode og universelle velferdsordninger er en av grunnpilarene i den norske modellen. Ordningene er begrunnet ut fra at de skal gi inntektssikring ved arbeidsløshet, sykdom og skade, at de skal sørge for omsorg av barn, eldre og personer som har ulike former for problemer med å fungere i det ordinære arbeidslivet, og også ved at de er nødvendige for at samfunnsøkonomien skal fungere, som eksempelvis ved omstillinger i økonomien.

Balansen mellom rettigheter og plikter, herunder aktivitetskrav, er en viktig del av velferdssystemet. Aktivitetskrav har lenge vært knyttet til de fleste velferdsytelsene.

For sykemeldte er det for eksempel i utgangspunktet lagt opp til vurdering av aktivitet etter 8 ukers sykmelding, og det skal inngå dialogmøter med NAV, arbeidsgiver, legen, den sykemeldte, og eventuelt andre ved langtidssykmelding. Det å motta arbeidsavklaringspenger innebærer også vurdering av arbeidsevne og deltakelse i arbeidsrettede tiltak og/eller behandling. Aktivitetsplikt for sosialhjelp for unge under 30 år ble formelt innført fra 1. januar 2017, men har vært en mulighet for kommunene lenge før det, og i stor grad praktisert⁶

Den norske velferdsstaten er et mangefasetert velferdsapparat som vi kan si er bygget opp omkring hhv. overføringer eller velferdsytelser på den ene siden, og velferdstjenester på den annen side. Vi kan snakke om velferdsstaten i stort, der alt som befinner seg i slike kategorier teller med, dvs. også eksempelvis utdanningsstøtte og boligsosiale ordninger, og alle sektorer, offentlig, ideell og kommersiell, og så vel statlig/(fylkes)kommunal, som frivillig sektor.

I dette notatet har vi valgt å konsentrere oss om noen sentrale velferdsytelser (ikke tjenester); uføretrygd, AAP, dagpenger og overgangsstønad. I nedenstående tabell illustreres omfanget av ytelsene (vi tar i tabellen også med sykepenger). I resten av kapitlet ser vi på utviklingen over tid.

Det er viktig å vurdere velferdsytelser i sammenheng. Som det framgår av tabellen nedenfor er det å motta velferdsytelser heller ikke ensbetydende med å stå utenfor arbeidslivet. Særlig blant AAP-mottakere er det mange som har arbeidstilknytning. I andre land kan lavere nivå på antallet mottakere av velferdsytelser reflektere at flere står uten inntekt, er familieforsørget, el.

⁶ Se eksempelvis Proba samfunnsanalyses rapport nr. 12/2015.

Mottakere av sentrale velferdsytelser⁷

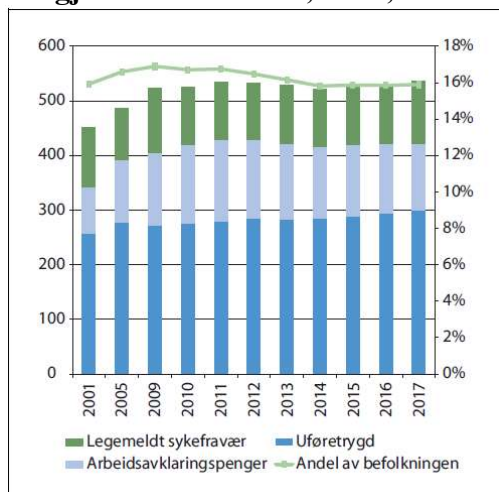
Ytelse :	Uføre	AAP-mottakere	Sosialhjelps-mottakere	Dagpenge-mottakere	Sykepenge-mottakere
Antall	339 200	124 000	59 900	41 700	155 100
Andel i arbeid	18 %	28 %	13%	23 %	23 %
Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanning	43 %	38 %		37 % av arbeidsløse*	

* Arbeidsløse med kun grunnskole er i henhold til Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

I tillegg var det 15 000 personer som mottok overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn pr. 31. desember 2018. Det kan være noe overlapping mellom ytelsene, eksempelvis ved at personer som mottar sosialhjelp også mottar andre ytelser.

I figuren nedenfor framkommer antall tapte årsverk relatert til mottak av helserelaterte ytelser, og vi ser at antallet har vært relativt stabilt siden 2011 (med noen bevegelser opp og ned), men at antallet på uføretrygd har økt og antallet på arbeidsavklaringspenger har gått ned.

Estimat på antall tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser¹ (venstre akse) og som andel av befolkningen 18-66 år (høyre akse). Antall i tusen. Andel i pst. Årsgjennomsnitt 2001, 2005, 2009-2017



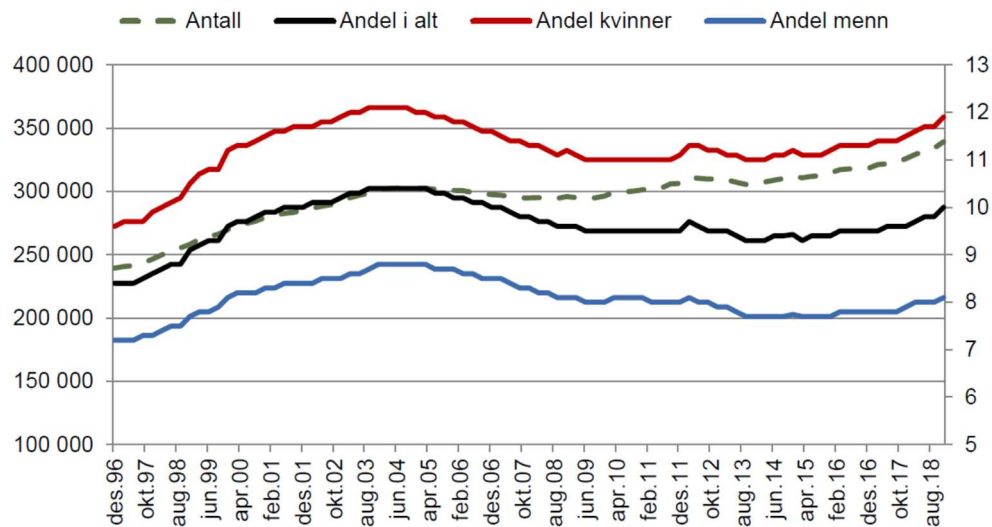
¹ Det som tidligere het attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er i figuren slått sammen til arbeidsavklaringspenger.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁷ Tallene gjelder 2017/2018 og måletidspunkt varierer. Det er også variasjon i om det er årsgjennomsnitt eller per utgangen av kvartal. Når det gjelder sykefravær, dreier det seg her om legemeldt fravær. Tall fra NAV og SSB.

Antallet og andelen uføre øker

Mottakere av uføretrygd i antall og som andel av befolkningen 18-67 år*.
Kjønn. Per kvartal 31.12.1996-31.12.2018**



*Antall uføretrygdede og antall personer i befolkningen 18-67 år: Vi teller 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene. Dette skyldes at en person ikke kan bli uføretrygd før måneden etter fylte 18 år, og blir alderspensjonist senest måneden etter fylte 67 år. Nedre aldersgrense for uførepensjon ble hevet fra 16 til 18 år fra 1.1.1998.

** Fra mars 2014 er det brudd i befolkningsgrunnlaget. Vi har byttet kilde for å beregne befolkningsandeler. Dette byttet gir imidlertid små utslag.

Kilde: NAV

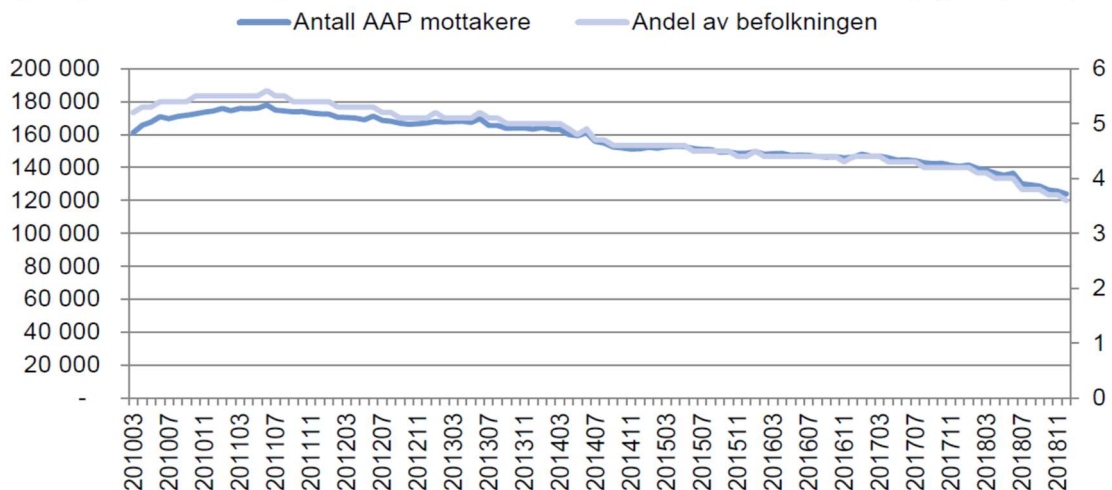
Siden 1996 har antall uføretrygdede økt med 99 800 personer⁸. Som andel av befolkningen tilsvarer det en økning på 1,6 prosentpoeng. Fra 1996 til 2003 var økningen på 2,1 prosentpoeng. Etter innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 og fram til innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, falt andelen med 0,9 prosentpoeng til 9,5 prosent. Fra da og fram til i dag har uføreandelen økt med 0,5 prosentpoeng, mye som følge av høy overgang fra arbeidsavklaringspenger. Utviklingen påvirkes av alderssammensetningen i befolkningen der andelen eldre har økt.

Det siste året var det imidlertid økning i uføreandelen i alle aldersgrupper mellom 20 og 59 år, mens det for de mellom 60 og 64 år var samme andel, og nedgang for de eldste. 53 prosent var 55 år eller eldre mot 58 prosent for fire år siden (2014).

Ved utgangen av desember 2018 var det 339 200 personer som mottok uføretrygd. Det utgjorde 10 prosent av befolkningen 18-67 år.

⁸ Jostein Ellingsen. Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2018. NAV-notat.

Nedgang i antallet og andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP)

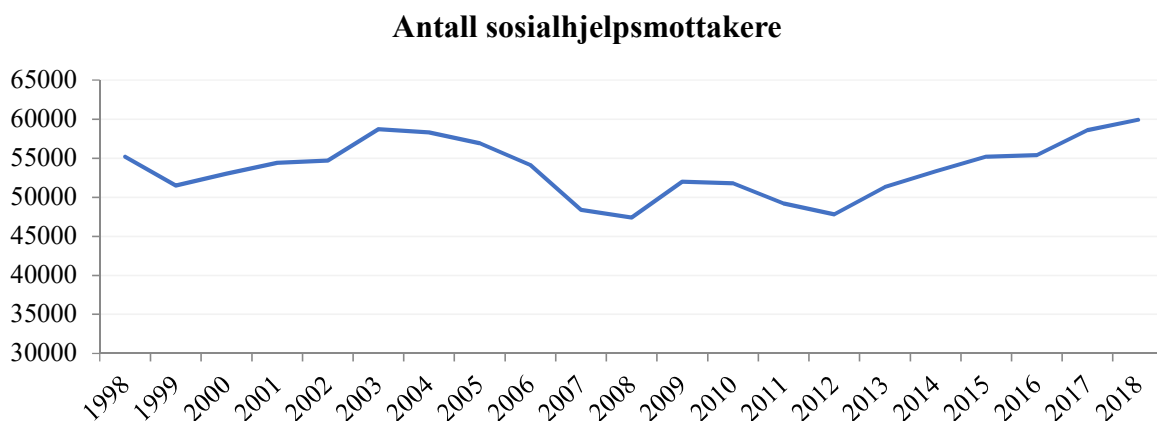


Kilde: Eirik Grønlien. "Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31. desember 2018". NAV-notat 15. januar 2019.

Vi ser at det har vært en relativt klar nedgang i antallet mottakere av AAP fra rundt midten av 2011, med en ekstra sterk nedgang det siste året. 124 000 personer mottok AAP ved utgangen av desember 2018, eller 3,6 prosent av befolkningen i alderen 18-66 år. Nedgangen det siste året er relatert til regelendringer, som vi kommer tilbake til. Nedgangen over tid har også sammenheng med reduksjon i sykefraværet⁹.

Flere sosialhjelpsmottakere

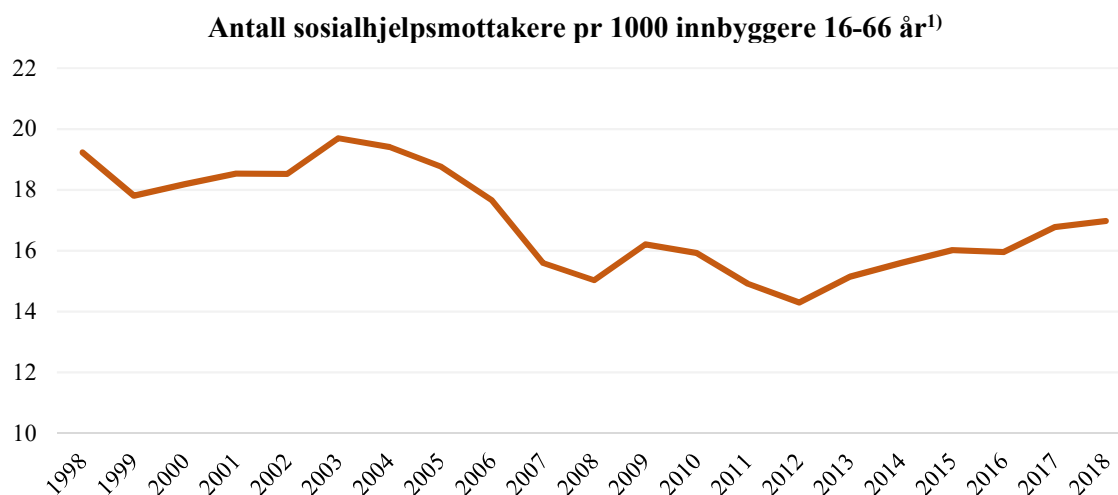
Til slutt tar vi for oss den kommunale og behovsprøvede økonomiske sosialhjelpen, for mange en siste utvei til å skaffe seg økonomiske midler. Et bilde av antallet og andelen mottakere av sosialhjelpen viser en relativt klar økning de siste fem-seks årene¹⁰.



Kilde: SSB

⁹ Se eksempelvis "Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?", av Inger Cathrine Kann, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen. Arbeid og velferd, nr.3/2013. NAV.

¹⁰ Tallene er gjennomsnittstall, der vi relaterer antallet mottakere (en eller flere ganger) i løpet av året, til gjennomsnittlig lengde på mottaket (5,4 måneder i 2018).



¹⁾Nedre grense 15 år fra og med 2. kvartal 2007. Statistisk sentralbyrå.
Kilde: SSB

Den klare økningen de senere årene kan ha mange årsaker, blant dem spiller økonomiske konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet og ikke minst innvandring¹¹ en viktig rolle. Også innstramminger i andre velferdsytelser kan spille inn. Imidlertid er det for tidlig å kunne vise til forskningsbelegg som kan konkludere om dette (bla. når det gjelder AAP¹²).

For kjennetegn ved sosialhjelpsmottakere, viser vi til Samfunnsnotat nr. 2/2018 (tall fram til 2017; nedenfor også 2018¹³). Kort gjelder at :

- Andelen unge under 30 år utgjør i underkant av 35 prosent, rundt 45 prosent er i gruppen 30-49 år, ca. 18 prosent i aldersgruppen 50-66 år og om lag 2 prosent er 67 år og eldre.
- De fleste mottar støtte i inntil 1 måned, antallet synker så jevnt for hver ekstra måned fram til 9 måneder, deretter en økning til 12 måneder. Gjennomsnittlig stønadstid er 5,4 måneder (2018).
- Om lag 40 prosent av alle sosialhjelpsmottakere er enslige menn (2018). Tar vi med de enslige kvinnene blir det 61 prosent (2018) som er enslige mottakere, en klar overrepresentasjon i forhold til i befolkningen som helhet. I tillegg utgjør enslige med barn under 18 år (hvorav de fleste er kvinner) ca. 14 prosent (samme år), til sammen om lag 75 prosent enslige med eller uten barn.
- I 2018 utgjorde den økonomiske sosialhjelpen knapt 7 milliarder kroner (til sammenlikning var folketrygdens utgifter til uføretrygd på 86 milliarder kr (saldert budsjett for 2018)).
- Hele økningen i det totale antallet sosialhjelpsmottakere i perioden 2013 til 2018 har kommet blant innvandrere, mens antallet i befolkningen for øvrig har gått litt ned.

¹¹ Vi viser her til Samfunnsnotat nr.2/2018, "Litt om økonomisk sosialhjelp".

¹² Når det gjelder overgangsstønad, viser vi i kapittel 5 som påviser en slik sammenheng.

¹³ I beregningene under er utgangspunktet alle mottakere av sosialhjelp, en eller flere ganger i året (133 140 i 2018, som er noe annet enn gjennomsnittstallet).

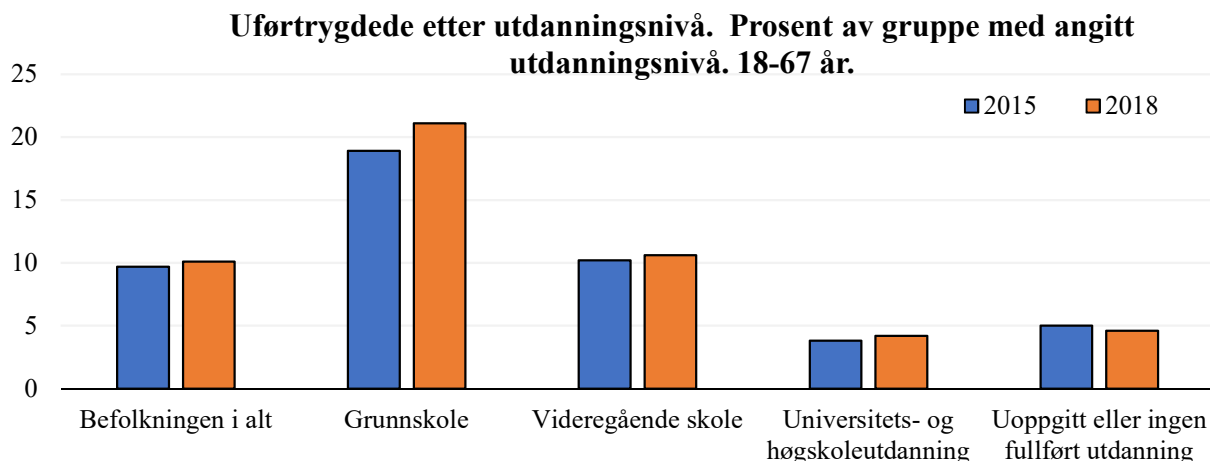
- Sosialhjelpsmottakerne har et relativt svakt forhold til arbeidslivet. I 2018 var 13 prosent i arbeid totalt (heltid eller deltid).
- I 2017 var det om lag 100 000 barn under 18 år, eller 9 prosent av barna, som levde i fattige husholdninger, definert ved lavinntekt¹⁴.

¹⁴ SSB. Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. OECD-50-skala.

3. KORTUTDANNEDE OVERREPRESENTERT

Personer med kort utdanning i størst grad uføretrygdete

Det er her av interesse å se nærmere på i hvilken grad personer med ulikt utdanningsnivå er uføretrygdete. Det kan SSBs uføretrygdstatistikk hjelpe oss med¹⁵.



Kilde: SSBs Uføretrygdstatistikk

Andelen uføretrygdete er klart høyere blant de med grunnskole som høyeste utdanning, enn i de andre utdanningskategoriene, og andelen er økende, også innenfor et så kort tidsrom som fire år.

Andelen med lite utdanning blant uføretrygdete øker

Vi ser også se på *antall* uføretrygdete, fordelt på utdanningsnivå

Uføretrygdete. Begge kjønn. 18-67 år

	2015	2016	2017	2018
Utdanningsnivå i alt	327 993	331 114	337 555	350 420
Grunnskole	139 255	141 473	145 192	151 358
Videregående skole	135 766	135 034	135 301	138 173
Universitets- og høyskoleutdanning	44 186	45 686	47 988	51 362
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning	8 786	8 921	9 074	9 527

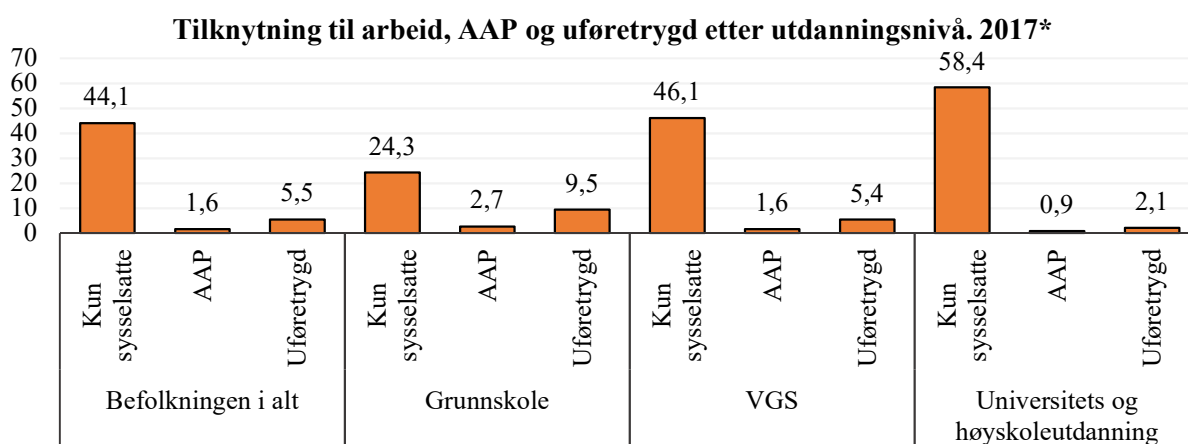
Antall uføretrygdete har økt klart mest for de med kun grunnskole, med 12 100 personer fra 2015 til 2018. Hele 43 prosent av de uføretrygdete hadde grunnskole som høyeste utdanningsnivå i 2018 (mot 42 prosent i 2015), mens de på dette utdanningsnivået utgjorde om lag 26 prosent i befolkningen som helhet

¹⁵ Formålet med denne er å gi en beskrivelse av personer som er registrert som uføretrygdete i folketrygden. Til forskjell fra NAV sin statistikk, som teller antallet uføretrygdete ved utgangen av hvert kvartal, teller SSB antall uføretrygdete gjennom hele året, og også personer som har vedtak om uføretrygd, men som ikke nødvendigvis har mottatt utbetaling, regnes med. SSBs statistikk inneholder også noen andre kjennetegn enn NAV sin statistikk, bla. utdanning. Data om trygd og pensjoner hentes fra NAV. SSB mottar årlig data fra NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Statistikken publiseres årlig.

16 år og eldre i 2018 (mot om lag 27 prosent i 2015)¹⁶. Kortutdannede er således klart overrepresenterte blant de uføretrygdete, og overrepresentasjonen har økt.

Tilknytning til arbeid og velferdsordninger etter utdanningsnivå

Vi ser på følgende oversikt der tall for tilknytning til arbeid og velferdsordninger er fordelt etter utdanningsnivå, dvs. andelen som er kun sysselsatt og andelen som mottar uføretrygd og AAP, og som ikke er sysselsatt¹⁷.



*Andel av alle bosatte 15 år eller eldre. Prosent.

Kilde: SSB. Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger.

Det framkommer et tydelig mønster; jo høyere utdanningsnivå, jo høyere andel kun sysselsatte (av bosatte), og jo lavere andeler på AAP og uføretrygd. De med kun grunnskole har lavest andel kun sysselsatte og høyeste andeler på AAP og uføretrygd. De som er kun sysselsatte er altså ikke sysselsatt i kombinasjon med utdanningsaktivitet eller en velferdsytelse.

Vi kan så ta for oss befolkningen eksklusive innvandrere og se på utviklingen over tid når det gjelder andeler kun sysselsatte, på AAP og uføretrygd.

Over tid, fra 2011 til 2017, kan vi også merke oss at de med bare grunnskole har hatt en klar økning i uføreandel¹⁸; de i de andre utdanningskategoriene har hatt tilnærmet stabilitet i uføreandel. Uføreandelen og andelen på AAP er også høyere i hele perioden for de med kun grunnskole enn de med kun videregående skole, som på sin side har høyere andeler enn de med universitets- og høyskoleutdanning. Vi har her kontrollert for "innvandrereffektoren", det vi finner

¹⁶ SSBs Utdanningsstatistikk, tall for 2017.

¹⁷ SSB statistikk Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger.

Tallene over alle som mottar uføretrygd eller AAP i denne nye statistikken (i alt 312 000 personer eller 7,2 prosent i 2017) blir langt lavere enn om vi ser på statistikken over uføretrygdete i SSBs Uføretrygdstatistikk (over) og antall mottakere av AAP i NAVs statistikk, siden vi her bare er opptatt av de som ikke samtidig er sysselsatt.

¹⁸ Dette har også sammenheng med at flere 18-åringere med medfødte misdannelser får innvilget uføretrygd. Se her Åshild Male Kalstø og Inger Cathrine Kann, «Færre på helse relaterte ytelser – friskere befolkning?», Arbeid og velferd nr. 4/2018, NAV.

er ikke relatert til økt innvandring (se ellers vedlegg 1). Når det gjelder andelen kun sysselsatte er mønsteret det motsatte; andelen er lavest blant de med kun grunnskole i hele perioden, og i alle de tre utdanningskategoriene har det vært tendens til fallende sysselsettingsandeler (se her vedlegg 2).

Tilsammen indikerer dette at jo lavere en befinner seg i den sosioøkonomiske lag- eller klassesdelingen (da målt ved utdanningsnivå), jo større sannsynlighet er det for at en befinner seg utenfor arbeidslivet på arbeidsavklaringspenger eller (særlig) uføretrygd. Disse forskjellene forsterker seg over tid.

Når vi da, som i dette samfunnsnotatet, har innstramminger i velferdsytelser som problemfokus (i dette avsnittet AAP), er det således også betimelig å reise spørsmålet om de minst privilegerte i samfunnet i størst grad vil bli rammet, i form av overgang til uføretrygd (og til sosialhjelp).

4. POLITIKKDOKUMENTER OG ØNSKE OM INNSTRAMMING

Jeløya-erklæringen:

Kapittel 2: Arbeid og sosial.

Det signaliseres strengere krav til trygd og sosiale ytelser for unge; en vil utrede et system med fast aktivitetsplikt. Dette tyder på at en vil gå utover den nåværende og nylig innførte aktivitetsplikt for sosialhjelp for unge under 30 år.

Regjeringen sier den vil harmonisere og forenkle trygdesystemet.

Endelig er det et forslag som går på et forsøk med å desentralisere deler av trygdebudsjettet til kommunene (side 8) :

- «Regjeringen vil vurdere en nasjonal forsøksordning hvor en andel av det statlige trygdebudsjettet overføres til utvalgte kommuner som får ansvar for å finansiere noe av trygden sammen med staten, og får beholde besparelsen dersom de lykkes i å hjelpe utsatte grupper inn i arbeidslivet.»

Skimter vi her en tanke om nedbygging av statlige velferdsordninger, til fordel for et økt kommunalt ansvar? Hva vil i så fall dette kunne bety for nivået på velferdsordningene?

Granavolden-erklæringen:

Kapittel 2: Arbeid og sosial. Det er ikke her så mye nytt siden Jeløya-erklæringen.

Sterkere krav til aktivitetsplikt for ytelser, ikke bare sosialhjelp (men også for sosialhjelpsmottakere over 30 år) har blitt enda noe mer fremtredende sammenliknet med Jeløya-erklæringen. Punktene, om harmonisering og forenkling av trygdesystemet, og forsøk med desentralisert trygdefinansiering, kjenner vi også igjen. Selvstendige næringsdrivende og deres sosiale rettigheter løftes fram, og en vil beholde pleiepengeordningen som tidsbegrenset ytelse. Dette siste er det først og fremst Krf, på borgerlig side, som har arbeidet for i Stortinget, etter innstramminger tidligere fra regjeringen.

Fra Høyres stortingsvalgprogram. Utvalgte punkter:

Vi siterer her fra velferdsdelen av programmet, noen formuleringer:

- "Velferdssystemet vårt er i dag altfor sentralstyrt og uoversiktlig. Mange av støtteordningene våre risikerer å holde mennesker utenfor arbeidslivet i stedet for å hjelpe dem inn. Høyre vil ha en velferdsreform for å forenkle stønadssystemet og styrke arbeidslinjen." (side 46)
- "Sette ned et utvalg som vurderer sykelønnsordningen." (side 48).
- "Gjennomføre en harmonisering og forenkling av trygdesystemet, herunder å utrede muligheten for en sammenslåing av dagpenger og

arbeidsavklaringspenger (AAP) for å sikre fleksibilitet og hindre negative incentiveeffekter i trygdesystemet." (side 48).

- "Innføre et nasjonalt forsøk der en andel av det statlige trygdebudsjettet overføres til kommunene, slik at de får ansvar for å finansiere noe av trygden sammen med staten, og får beholde pengene de ville brukt på å utbetale trygd, dersom de lykkes i å hjelpe utsatte grupper inn i arbeidslivet." (side 49).

Fra FRPs prinsipp- og handlingsprogram:

Prinsipp-programmet:

- "Den økonomiske sosialhjelpen skal være statlig finansiert og forvaltet av NAV. Det skal stilles strenge krav for utbetaling av offentlige midler." (side 10).

Handlingsprogrammet:

- "Fremskrittspartiet vil utrede muligheten for å vri ytelser fra kontantytelser til skattefradrag." (side 64).
- "Fremskrittspartiet vil utrede Folketrygdens bærekraft over tid." (side 64).
- "Den lovmessige aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år, bør utvides til å gjelde alle sosialhjelpsmottakere som er fysisk og mentalt skikket til aktiviteten. Uteblivelse fra slik aktivitet må få konsekvenser for brukeren. Det skal ikke være attraktivt å velge sosialhjelp fremfor arbeid, selv om man har begrensede muligheter på arbeidsmarkedet. Vi vil gjøre sosialhjelpen om til et statlig ansvar under NAV, sammen med ansvaret for arbeid og trygd." (side 64-65).
- "Fremskrittspartiet vil innføre et øvre tak på hvor mye man kan få i samlet sosiale ytelser." (side 65).
- "Fremskrittspartiet vil innføre en mer realistisk gradering for å komme inn i uføreordningen." (side 66).
- "Fremskrittspartiet vil at det innføres en hovedregel om at ingen under 40 år skal gis varig uførestønning, med mindre det er helt åpenbart, at de aldri vil kunne delta i arbeidslivet." (side 66).

Fra Venstres stortingsvalgprogram:

- "Venstre vil utrede en reform med jevnere satser for arbeidsledighetstrygd og helserelaterte ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykelønn." (side 89).
- "Venstre vil innføre en moderat egenandel i sykepengeordningen." (side 89).
- "Venstre vil korte ned perioden med arbeidsavklaringspenger og bruke eventuell besparing på tiltak for å få flere tilbake i arbeid." (side 89).
- "Venstre vil avvikle det statlige bidraget til avtalefestet pensjon AFP og gi incentiver for at folk skal jobbe lengre, og ikke kortere." (side 91).

Fra Kristelig Folkepartis stortingsprogram:

Fra kapitlet "Velferdssamfunnet", avsnittet "Kamp mot utenforskapet":

- "Krf vil sikre at nivået på sosialhjelpen til barnefamilier er til å leve av." (side 85).
- "Krf vil at barnetrygd ikke skal regnes med i grunnlaget for beregning av ytelser etter lov om sosiale tjenester og lov om bostøtte." (samme side).
- "Krf vil samordne trygdeordningene bedre slik at de fremmer lyst og mulighet til å arbeide." (samme side).
- "Krf vil at kommunene skal fastsette sosialhjelpssatser, basert på levekostnadene i området." (side 86).

En gjennomgang av de fire partiprogrammene og regjeringserklæringene på området arbeid og velferd, viser at det er tanker om gjøre noe med velferdsordningene (til dels med unntak av Krf). Det snakkes løselig om en velferdsreform, harmonisering og forenkling av trygdeordninger og økte krav om aktivitet for å få ytelser (ikke bare sosialhjelp). Det er også ting som tyder på at en har ønsket å sette press på sykelønnsordningen, jamfør punkter i Høyres og Venstres program.

Staten kan, reelt sett, komme til å spille en mindre rolle når det gjelder finansiering av avtalefestet pensjon, Venstre vil regelrett kutte statstilskuddet, mens regjeringens plattformen ikke går så langt. Ellers peker partiprogrammene/regjeringens plattformene mot mer vekt på insitamentstenkning i velferdspolitikken. Det er foreløpig uklart hva forsøk med desentralisering av deler av trygdebudsjettet til kommunene representerer ut fra vår problemstilling.

Det er ikke gitt hva dette samlet sett vil kunne bety i forhold til eventuelle faktiske innstramminger i velferds- og trygdeordninger. Til det er mange av formuleringene for vage og lite konkrete og en vil trolig heller ikke benytte slike dokumenter til å presentere mer omfattende og potensielt upopulære innstramminger. Allikevel skinner det igjennom, det kan komme en ny æra i forhold til velferdsordningene. Venstre ser ut til å være det regjeringspartiet som har flest konkrete innstrammingsforslag.

Ellers ser vi igjen i regjeringens ulikhetsmelding ("Muligheter for alle") synspunkter som også preger Granavolden-erklæringen. En uttrykker et positivt syn på den norske modellen, og på betydningen av små forskjeller og tillit mellom folk. Samtidig skal ulikhet primært angripes gjennom fattigdomsbekjempelse.

Bekjempelse av ulikhet er sentralt for at den norske modellen med sterkt partsamarbeid skal fungere. Da må ulikhet bekjempes langs flere dimensjoner enn bare med tiltak mot fattigdom. Det handler om små forskjeller i hele inntekts- og forumesfordelingen. Det handler om å styrke den kollektive lønnsdannelsen, samt å sikre lik tilgang til offentlige tjenester.

5. INNSTRAMMING I PRAKSIS

Uføretrygden: Barnetillegget er utsatt

Solberg-regjeringens forslag til endringer i barnetillegget til uføretrygden i statsbudsjettet for 2015 (regjeringens første "egne" budsjett) ble gjenstand for politisk uro og konflikt. Regjeringen (som altså da var en Høyre-Frp-regjering) foreslo å standardisere barnetillegget på linje med tillegget ved arbeidsavklaringspenger (til 7020 kr i året per barn). I praksis innebar dette en reduksjon fra maksimalt barnetillegg (som var behovsprøvet etter foreldrenes pensjons- og arbeidsinntekt) og var på 35 300 kr per barn.

Opposisjonen viste til at forslaget ville få alvorlige fordelingsvirkninger med sterkest negativ effekt for de med lavest uførepensjon og arbeidsinntekt og med flere barn, eksempelvis eneforsørgere med flere barn med inntekt under fribeløpet for samlet inntekt. Regjeringens støttepartier, Krf og Venstre, kunne heller ikke akseptere dette forslaget, og det gikk ikke gjennom. I stedet ble det vedtatt at summen av uføretrygden og barnetillegg for en person ikke kunne overstige 95 prosent av tidligere inntekt¹⁹, gjeldende fra 1. januar 2016.

Å styrke yrkesdeltakelsen ble anført som en begrunnelse for regjeringens ønske om en relativt sterk innstramming i barnetillegget. I diskusjonene ble det vist til at uføretrygden med tillegg kunne overstige lave lønnsinntekter, og dermed virke hemmende for villigheten til å søke arbeid. Mange pekte her på innvandrersproblematikken og på innvandrerkvinner.

I budsjettforliket i 2018 mellom regjeringen (Høyre, Frp og nå Venstre) og Krf ble grensen flyttet, fra 95 til 98 prosent av tidligere inntekt.

Flere innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger

1. januar 2018 ble det iverksatt en rekke endringer og innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP), initiert av den borgerlige regjeringen med Venstre støtte. De rødgrønne partiene motsatte seg disse endringene.

To av de viktigste endringene var²⁰:

- Det ble stilt strengere krav til at man har nedsatt arbeidsevne som skyldes sykdom eller skade.
- Maksimal ordinær stønadsperiode ble endret fra 4 til 3 år for alle som fikk innvilget AAP fra 1. januar 2018. Muligheten til unntak fra maksimal ordinær stønadsperiode ble endret til 2 år. Vilklårene som må være oppfylt for at det kan gjøres unntak, ble også endret fra 1. januar 2018.

¹⁹ Selv med 95-prosentregelen ville utslagene også kunne bli skjeve fordelingsmessige, påvist av bla Aftenposten etter utregninger bestilt fra Arbeids- og sosialdepartementet¹⁹. Enslige forsørgere som har hatt lave inntekter (inntil 315 000 kr) og med to eller flere barn ville tape på omleggingen, med tre barn drøyt 20 000 kr i året, mens en enslig forsørger som før uførhet tjente 600 000 kr ikke ville tape en krone, selv med fem barn.

²⁰ Fra NAVs hjemmesider, sist endret 28. august 2018.

De nye vilkårene er strengere, og i korrespondanse med Arbeids- og velferdsdirektoratet²¹, uttrykker direktoratet at i det nye regelverket er de ulike situasjonene som kan gi rett til AAP utover ordinær stønadperiode klarere definert, enn de var i den tidlige unntaksbestemmelsen. Dette kan medføre at færre fyller vilkårene for å få innvilget unntak, og/eller at andre personer oppfyller unntaksvilkårene enn de personene som oppfylte de gamle unntaksvilkårene.

Argumentasjonen for endringene/innstrammingene var å få flere tilbake til jobb raskere. Disse endringene må også forstås på bakgrunn av at mange mottakere av AAP var blitt gående svært lenge på ordningene, også utover den tidligere maksimalperioden på 4 år. Fra en del hold²² ble det også vist til at mange unge mottakere med ulike typer sosiale problemer og mestringsproblemer gjennom AAP-ordningen ble gjenstand for overdreven diagnostisering (oftest psykiske diagnoser) og såkalt "medikalisering".

Regjeringens måte å gripe an en slik problematikk på, innebar altså en form for insitamenttenkning; gjennom innstramminger skal arbeidsinsentivene styrkes og flere komme seg over i arbeid.

LO var i høringsuttalelsen til endringsforslagene negativ til disse. LOs hovedargument var at regjeringen angrep problemstillingen i feil ende.

²¹ Direktoratet skriver i e-post til Samfunnspolitisk avdeling i LO (13. mai 2019) : «Bestemmelsen som regulerte retten til å motta AAP utover ordinær stønadperioden inntil 31. desember 2017 lød slik: «Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadperioden forlenges utover fire år

Det avgjørende for om man kunne få innvilget AAP utover fire år var altså at man pga. helsesituasjonen sin, hadde et særlig langvarig behov for utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, samt at man hadde en viss mulighet til å komme i arbeid. I tillegg måtte man oppfylle de andre løpende vilkårene for å motta AAP.

Den nye bestemmelsen som regulerer retten til å motta AAP utover ordinær stønadperiode setter opp helt andre vurderingskriterier. Den nye bestemmelsen lyder slik: «Stønadperioden kan forlenges i inntil to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og

- a) medlemmet først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller
 - b) medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.
- Stønadperioden kan også forlenges i inntil to år dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak.»

Rett til AAP utover ordinær periode kan fra 1. januar 2018 altså innvilges i tre situasjoner:

- 1. Helsesituasjonen er hovedårsaken til manglende avklaring, og
 - a. Bruker har vært under langvarig utredning før behandling/tiltak, eller
 - b. Bruker har vært forhindret fra å kombinere tiltak og behandling
- 2. Bruker deltar på opplæringstiltak.»

²² Se bla. "Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk". Rapport 2018. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen.

Hovedproblemet var mangel på aktivitetstilbud og tett oppfølging fra NAV, ikke en for generøs AAP-ordning. Det må tilføres mer ressurser til tettere oppfølging av AAP-mottakere, for på denne måten å lette overgangen til arbeid. Det viste seg at en saksbehandler på AAP-ordningen kunne ha svært mange brukere å forholde seg til, og en evaluering av ordningen²³ uttrykte det slik :

"Den største svakheten med AAP er at NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi den tette oppfølgingen som var intensjonen. De som veileder AAP-mottakerne har ofte mange brukere å følge opp, og resultatet er at mange AAP-mottakere blir langvarige og passive trygdemottakere."

Mot slutten av 2018 har det kommet signaler om overgang til sosialhjelp for mange mottakere av AAP, som ikke fikk forlenget tiden på AAP. Det er unntaksbestemmelsene det har stått strid om. Media, blant dem Dagsavisen²⁴, kjørte fram dette sakskomplekset, også ved intervjuer med trygdeadvokater som mottok henvendelser fra mange fortvilte AAP-mottakere som hadde fått avslag på søknad om forlengelse, og der mange måtte avbryte et påbegynt løp (arbeidstrening og/eller behandling).

For disse personene kunne det å søke om økonomisk sosialhjelp være neste steg. Det ble vist til ressursmangel og sendrektighet i NAV og at det nå var blitt vanskeligere å få forlenget perioden som AAP-mottaker. Syke personer kunne slik sett bli henvist til sosialkontoret.

Foreløpig er det ikke gjennomført forskningsbaserte evalueringer av mulige effekter av endringene i AAP-ordningen. Fra NAV-tillitsvalgte har det imidlertid også kommet signaler om uønskete effekter, som at ungdom med psykiske problemer loses over på uføretrygd og sosialhjelp i stedet for inn i arbeid²⁵. Arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng relaterer også nedgangen i antallet på arbeidsavklaringspenger til de nevnte regelverksendringene²⁶.

NAV viser²⁷ også til at andelen personer med avgang fra AAP som mottar uføretrygd 6 måneder senere har økt den siste tiden, fra 35,6 prosent i 3. kvartal 2017 (et halvt år etter), til 36,8 prosent i 1. kvartal 2018 (et halvt år etter).

²³ Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? Forskningsrapport fra SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. 2015

²⁴ De eksempelvis Dagsavisen 20. mars i år. Dagsavisen har publisert en rekke reportasjer og intervjuer om dette sakskomplekset.

²⁵ Jamfør reportasje i tidsskriftet Velferd, nettartikkel 7. januar 2019.

²⁶ Publisert på NAVs hjemmeside 15. januar 2019. Fra pressemeldingen : «Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger har det siste året gått spesielt mye ned som følge av regelverksendringene for arbeidsavklaringspenger som ble innført 1. januar 2018. Reduksjonen i antall mottakere er i tråd med hensikten til regelverksendringene, men nedgangen er noe større enn forventet, sier arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng.»

Kilde: Erik Grønlien. "Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per. 31. desember 2018". NAV-notat 15. januar 2019.

Samtidig har andelen mottakere som var i jobb etter 6 måneder blitt redusert med 2,8 prosentpoeng, og andelen som fortsatt har redusert arbeidsevne har økt med 3,3 prosentpoeng.

Alt dette over nevnte kan gi en indikasjon på at regjeringens insitamenttenkning ikke har vært udelt effektiv. Innstramminger i AAP-ordningen gir ikke umiddelbar tilstrømming til arbeidsmarkedet. Til det er det for mange mekanismer involvert, som at overgang til jobb vil fordre tett og kvalifisert oppfølging av AAP-mottakere.

Dagpenger: Feriepenger er fjernet

De siste årene kan vi vise til to forsøk fra regjeringen på å stramme inn reglene for dagpenger, hvorav ett av dem fikk gjennomslag.

Fra 1. januar 2015 ble det ikke lenger gitt rett til opptjening av feriepenger til dagpenger. Tidligere ble det gitt ferietillegg til dagpengemottakere som fikk dagpenger i mer enn åtte uker i løpet av et kalenderår. Dette tillegget ble da utbetalt i slutten av januar. Det kom dermed ikke ferietillegg fra og med 2016.

Avviklingen ble begrunnet med at mange er i jobb når ferietillegget utbetales, siden tillegget utbetales året etter opptjening. Ferietillegget kunne også gi uheldige insentiveffekter når det gjelder overgang til arbeid²⁸. Denne endringen representerer en innstramning, tilsvarende om lag 1 milliard kroner i året.

Det andre forsøket fra regjeringen på innstramning i dagpengeregelverket kom i forslaget til statsbudsjett for 2018²⁹. For å få rett til dagpenger stilles det krav om arbeidsinntekt på minst 1,5 G i sist avsluttede kalenderår, eller minst 3 G de tre sist avsluttede kalenderårene. Regjeringen ønsket å styrke arbeidslinjen ved å målrette dagpengeordningen mot personer som har en nær arbeidslivstilknytning og som nylig har hatt inntektsbortfall som følge av arbeidsløshet, og foreslo å avvikle opptjeningsperioden på tre år. Dette fikk ikke regjeringen støtte til, og denne innstramningen ble følgelig ingen realitet. En slik innstramning kunne ha fått negative konsekvenser for grupper med litt større avstand til arbeidslivet.

Overgangsstønad: Flere over på sosialhjelp

Her viser vi til en studie som underbygger at innstramminger i overgangsstønaden har gjort at småbarnsmødre har kommet over på andre trygdeordninger, økonomisk sosialhjelp især.

Dette er studien "Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønaden", av Therese Dokken, i Arbeid og velferd nr. 3/2018, NAV.

²⁸ Fra regjeringens framleggelse av statsbudsjettet for 2015, regjeringens nettsider.

²⁹ Fra regjeringens framleggelse av statsbudsjettet for 2018, regjeringens nettsider.

Overgangsstønad har som formål å sikre inntekt for personer som har aleneomsorg for barn, og gi midlertidig hjelp til selvhjelp i en overgangsperiode. Tanken er at en så skal bli i stand til å forsørge seg selv ved lønnsarbeid. I 2012 (under Stoltenberg II-regjeringen) ble aktivitetskravet for rett til overgangsstønad skjerpet. Før det gjaldt aktivitetskravet før yngste barn var tre år, og dette ble endret fra yngste barn var ett år, eller fra barnet har rett til barnehageplass. Aktivitetskravet innebærer at man må være i yrkesrettet aktivitet i minimum halv tid, enten ved å jobbe, aktivt søke arbeid eller være i utdanning. Intensjonen med endringen var å styrke arbeidsinsentivene. Endringene gjaldt kun for nye søkere av overgangsstønad.

Det har vært endringer i ordningen også under Solberg-regjeringene. Fra og med 2016 mister man retten til overgangsstønad umiddelbart etter inngåelsen av nytt samboerskap. Før det kunne man motta overgangsstønad i inntil 12 måneder etter at man hadde fått ny samboer. Skatteleggingen av stønaden er også endret. Den ble tidligere skattlagt som pensjonsinntekt, men ble fra 2014 skattlagt som arbeidsinntekt. Nivået på overgangsstanden ble derfor også hevet fra 2 G til 2,25 G, men samordningen med inntekt ble også styrket.

Selv om den viktigste endringen kan sies på være den fra 2012, så har det under de siste årenes borgerlige regjeringer også kommet innstramminger, og det er ikke tatt grep som har hindret overgang til sosialhjelp og andre ytelser.

Antall mottakere av overgangsstønad har gått klart ned, fra 45 000 på midten av 1990-tallet, til 14 500 mottakere i 2016, med nedgang fra år til år de senere årene. Her har innstrammingene betydd mye, også innstramminger før 2012, men også generelt bedret barnehagedekning, som har muliggjort økt yrkesaktivitet blant småbarnsmødre.

Studien tar for seg enslige mødre med yngste barn under to år. Andelen enslige småbarnsmødre som mottok overgangsstønad gikk ned fra 85 til 72 prosent i det utvalget man studerte i perioden 2011 til 2016. En finner at innstrammingene har ført til at andre stønader benyttes for inntektssikring, og da særlig sosialhjelp, men også mottak av dagpenger og sykepenger har økt.

Økningen i bruk av sosialhjelp har vært særlig stor blant småbarnsmødre som ikke var i jobb året før fødsel, og innstrammingene ser ut til å ha hatt størst effekt på enslige småbarnsmødre med flere barn sammenliknet med enslige mødre som kun har ett barn. Blant de innvandrede småbarnsmødrene finner en ingen effekt, mens det blant de norskfødte har sannsynligheten for å motta sosialhjelp økt med 70 prosent sammenliknet med 2011.

6. **AKTIVITESPLIKT OG ARBEIDSMORAL; HVA SIER FORSKNINGEN ?**

Vi vil gi et kort innblikk i to andre studier som er relevante for vår problemstilling. Grunnen til at vi tar disse med, er at de gir interessante og viktige perspektiver på de tre indre forbundete elementene i Solberg-regjeringenes velferdspolitik; økt vekt på arbeidsinsentiver gjennom innstramminger, økt vekt på aktivitetskrav for å få rett på ytelse, og en underliggende moralsk forestilling om at for generøse ytelse svekker arbeidsmoralen.

I den første studeres virkninger av aktivitetsplikt for å få rettigheter til velferdsytelse. Forfatteren antyder:

- at krav om aktivitetsplikt kan få motsatt virkning enn den intenderte, som er å få flere inn i arbeid gjennom styrkede arbeidsinsentiver.
- pga. av en anstrengt ressursituasjon i NAV-systemet dirigeres saksbehandlerne/veiledernes energi i retning av å *dokumentere* at aktiviteter er forsøkt, det blir viktigere enn at aktiviteten har en reell hensikt.

I kjølvannet av denne studien kan vi derfor problematisere hva som er en hensiktsmessig og hva som ikke er en hensiktsmessig form for aktivitetsplikt.

I den andre studien er fokuset på arbeidsmoral i Norge og Sverige. Underliggende kan det eksistere en forestilling blant de som målbærer en innstrammingspolitikk at det vil kunne styrke arbeidsmoralen, eller, sagt på en annen måte, at arbeidsmoralen kan bli svekket om ordningene og ytelsene er for generøse. Da kan man reise spørsmålet om det er tilfellet i Norge.

Forfatterne konkluderer med at:

- arbeidsmoralen i Norge er i svært god forfatning, forstått som motivasjon til å jobbe, utover arbeidets lønnsverdi.
- den norske velferdsstaten underbygger arbeidets verdi og bidrar til fleksibilitet.
- det er ikke slik at arbeidsmoralen står sterkere i Sverige, som har hatt klare innstramminger i velferdsordninger.

Med utgangspunkt i denne studien kan vi ikke konkludere med at innstramminger gjennom forsterkede arbeidsinsentiver må iverksettes for å sikre arbeidsmoralen.

Skjerpede aktivitetskrav: Lengre vei til arbeid?

Den første studien er «Aktivitetsplan som styringsverktøy» av Hilde Åsheim i Søkelys på arbeidslivet nr. 4/2018 (Institutt for samfunnsforskning).

Aktivitetsplanen er et viktig redskap for NAV-ansatte for å få flere inn i arbeid. Den er knyttet til arbeidsevnevurdering som oppfølgingsmetodikk, og den er viktig for brukeren som også skal medvirke i utformingen av planen. Også i Norge har kontraktbaserte rettigheter, med tydeligere sammenhenger mellom rettigheter og plikter blitt vanligere. Det er i dag knyttet vilkår om aktivitet til ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) (noe det for øvrig også har blitt for unge under 30 år for å få økonomisk sosialhjelp, vår tilføyelse).

Åsheims artikkel undersøker hvordan institusjonelle føringer bidrar til å forme NAV-ansattes bruk av aktivitetsplan i arbeidsavklaringsprosesser, og hun gjør bruk av institusjonell etnografi³⁰ som sosiologisk-teoretisk rammeverk. I hennes studie inngår unge mennesker med psykiske lidelser i en arbeidsavklaringsprosess og målet er å se på konsekvenser for dem av de institusjonelle praksisene. Åsheim utførte kvalitative intervjuer med et mindre antall unge brukere og med veiledere i NAV, også fokusgruppeintervjuer med tjenesteytere i NAV.

Forfatteren studerte arbeidet med *kartlegging, oppfølging og dokumentering* på NAV-kontorene. Knyttet til dette ble søkelyset satt på to institusjonelle føringer, nemlig om en *brukerrettet tjeneste* og om at *aktivitet* er veien til arbeid. Åsheim skriver (side 248) at føringen om aktivitet bla gjenfinnes i "... Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016): *For å inkludere flere i arbeidsmarkedet, vil Regjeringen øke kravene til aktivitet i velferdsordningene. Dette vil bla gi legitimitet til velferdsytelsene gjennom en bedre balanse mellom rettigheter og plikter, og styrke den enkeltes muligheter til å komme i jobb.*".

Når de gjelder brukerne, de unge med psykiske lidelser, fant hun at tiltakene som ble igangsatt framstod som tilfeldige for dem, i forhold til målet om ordinært lønnsarbeid. De opplevde ikke at tiltakene hadde bragt dem nærmere målet om arbeid.

Åsheim skriver videre (side 249) at "Analysen av intervjuene med de unge i denne studien kan tyde på at aktivitetsplanen er et dokument som de unge i liten grad har et eierforhold til, annet enn at de er inneforstått med at dens gyldighet er en forutsetning for at de får utbetalt stønaden."

I møtet med NAV-veilederne framkom at tett oppfølging, i form av hyppig kontakt og det å være tilgjengelig for de unge og også god kommunikasjon med samarbeidspartnere, er en forutsetning for at tiltak skal fungere. Men, så kan arbeidspress og et stort antall brukere per ansatt gjøre oppfølgingen problematisk, det samme kan stadige bytter av veiledere.

³⁰Institusjonell etnografi er en undersøkelsesmetode som har til hensikt å undersøke hvordan institusjonelle ordninger har betydning for menneskers hverdagsliv. En ledende representant for denne tilnærmingen i sosiologien er den canadiske professoren Dorothy Smith. En referanse her er hennes bok fra 2005, *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Lanham, MD: AltaMira.

En viktig understreking fra Åsheim er at stor saksmengde og begrensede ressurser gjør det nødvendig å prioritere mellom arbeidsoppgavene; "Materialet i denne studien tyder på at det å prioritere arbeidet med dokumentasjon kan gå på bekostning av individuell kartlegging og oppfølging i enkeltsaker. Det å kunne dokumentere at aktivitet har vært forsøkt, helst mange forskjellige typer aktivitet, kan synes viktigere enn tiltakets kvalitet og relevans." (side 251). Aktiviteten i seg selv kan bli det viktigste. Den over nevnte føringen om aktivitet kan her gjøre seg gjeldende; "Behovet for å dokumentere at aktivitet er forsøkt, kan forsterke vektleggingen av aktivitet i seg selv, slik at hensikten med den konkrete aktiviteten blir av underordnet betydning." (samme side).

For de unge kan det bli slik at aktiviteten ikke bringer han eller henne nærmere arbeid, men "...kan tvert imot bli en av flere erfaringer som handler om å mislykkes, og svekke troen på å kunne lykkes. Denne institusjonelle praksisen representerer et paradoks, der føringen om aktivitet som veien til arbeid, nettopp kan vanskeliggjøre at den unge kommer ut i arbeid." (side 252).

Åsheim konkluderer også med at det kan være en ubalanse mellom de to strategiene mot samme mål, hhv en brukerrettet oppfølging og vekting av aktivitet. Hun viser også til annen forskning som også understreker spenninger som kan oppstå når standardiserte forvaltningssystemer skal forenes med individuell tilpasning.

Åsheims artikkel er tankevekkende, relatert til vår problemstilling. Selv om hun påpeker at hennes studie har begrenset omfang, går hun langt i å se aktivitetsplanen som noe som primært utarbeides for å tilfredsstille systemets krav, den blir en formalitet som må være på plass, og det kan begrense de unges eierforhold og engasjement i utarbeidelse av planen.

Velferdsordninger og arbeidsmoralen, er innstramminger veien å gå?

I artikkelen "Har oljen bidratt til å svekke arbeidsmoralen i Norge?" i Tidsskrift for velferdsforskning nr. 4/2018, går Knut Halvorsen og Kjetil A. van der Wel inn på en slik problemstilling. De søker å sammenlikne arbeidsmoralen i Norge og Sverige, relatert til velferdsordninger og innstramminger i velferdsordninger. De viser til at det i blant fremmes påstander om at oljerikdommen svekker den norske arbeidsmoralen, og at arbeidsnormen lettere holdes i hevd i et land som Sverige som av økonomiske grunner ikke kan tillate seg ukritisk trygdeforbruk.

Når forfatterne tar opp arbeidsmoral mener de ikke-pekuniær arbeidsinvolvering, altså i hvilken grad arbeidet verdsettes ut over at det gir lønnsinntekt. De gjør bruk av data samlet inn av International Survey Program (ISSP) og ser på utviklingen i arbeidsinvolvering i Norge og Sverige gjennom tre målepunkter; 1997, 2005 og 2015.

Forfatterne tar utgangspunkt i to påstander i artikkelen, som mål på arbeidsinvolvering, nemlig (1) "Jeg vil foretrekke å arbeide selv om jeg ikke trengte pengene.", og (2) "En jobb er bare en måte å tjene penger – ikke noe mer.". Analysen kontrollerte for en rekke variabler; kjønn, alder, utdanningsnivå, arbeidstilknytning, om en er selvstendig næringsdrivende, yrkesposisjon og om en er offentlig eller privat ansatt.

Forfatterne opererte med to hypoteser, den første (H1) var at oljerikdommen i Norge, via manglende velferdsreform, har ført til svekket arbeidsinvolvering over tid, sammenliknet med Sverige som ikke har hatt samme muligheter til å trekke på oppsparte midler. Den andre hypotesen (H2) var at en slik utvikling skulle være særlig uttalt blant lavt utdannede, kvinner, trygdete og de yngste.

De fant ikke støtte for disse hypotesene. Det som framkom (side 285) var "...tvert om en svak signifikant nedgang i arbeidsinvolvering i Sverige og en signifikant økning i Norge. I motsetningen til forventningen i H2 finner vi videre at norske kvinner, lavt utdannede og trygdete har hatt en betydelig sterkere økning i arbeidsinvolvering enn gjennomsnittet, mens de samme gruppene i Sverige har ligget stabilt eller fått redusert arbeidsinvolvering. Det er imidlertid en svak eller moderat nedgang i arbeidsinvolveringen til aldersgruppen under 30 år, men dette gjelder altså både Norge og Sverige, og gir derfor ingen støtte til H2."

Forfatterne konkluderer med at den norske arbeidsmoralen er i "...svært god forfatning." (side 288), forstått som motivasjonen til å jobbe, utover arbeidets lønnsverdi. Når de skal forklare forskjellene mellom Norge og Sverige, viser de til, for Norges del, et "...styrket arbeidsmiljø og en velferdsstat som underbygger arbeidets verdi og bidrar til fleksibilitet. I Sverige kan utviklingen muligens knyttes til uthuling av sosiale rettigheter i kombinasjon med svakere arbeidsmiljø enn i Norge. At oljerikdommen har spilt en rolle for Norge virker sannsynlig, men med motsatt fortegn av hva vi fryktet." (samme side).

Studien til Halvorsen og van der Wel bidrar dermed ikke til å bygge opp under en forestilling om at en god velferdsstat kan lede til svekket arbeidsmoral, og at innstramminger gjennom forsterkede arbeidsinsentiver med nødvendighet vil måtte iverksettes.

7. «HARDERE I KLYPA»

En, i internasjonal sammenheng, generøs velferdsstat med universelle ordninger som ikke minst er viktig for svake grupper, har vært et kjennetegn ved og en av pilarene i den norske modellen. Svikter eller svekkes denne pilaren vil det få negative konsekvenser for hele modellen. Det er bare i samspillet mellom de tre pilarene at modellen gir de ønskede resultater.

Vi argumenterer i dette samfunnsnotatet for at Solberg-regjeringene har bidratt til å svekke viktige velferdsytelser gjennom innstramminger, begrunnet i å styrke arbeidsinsentivene. Mye tyder på at :

- Disse innstrammingerne rammer sårbare grupper, i særlig grad de med kort utdanning.
- For disse gruppene er tett oppfølging gjennom en mer aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk av avgjørende betydning, og Regjeringens tiltro til styrkede arbeidsinsentiver gjennom innstramminger kan gjøre situasjonen verre for grupper av stønadsmottakere.
- Vi kan se en endring i ytelsesbildet, med færre på arbeidsavklaringspenger og flere på uføretrygd og sosialhjelp. Selv om vi foreløpig må avvente forskningsbaserte evalueringer av konsekvenser av innstrammingerne i AAP, tyder mye på at flere på denne ordningen har kommet over på økonomisk sosialhjelp eller har blitt uføretrygdet.

Regjeringen har bidratt til å øke ulikheten i begge ender av inntektsfordelingen. Gjennom omfattende skattelettelser, fjerning av arveavgiften, mm. har Solberg-regjeringene tilgodesett velstående grupper, mens vi erfarer at sårbare grupper utsettes for ulike former for velferdsuttak, en omvendt "Robin Hood- politikk".

Gjennom innstramminger i velferdsytelser for sårbare grupper, er tanken at folk velger å jobbe. Dette ser ikke ut til å gjelde for de rike; selv om skattelettelsene også er styrt av ideologiske forestillinger om at de vil være insentiver til økte investeringer og ny virksomhet, gir ikke forskningen belegg for dette skjer i noe særlig omfang³¹.

Det er bred enighet om at arbeidsinsentiver er viktige, i den grad folk har muligheter. LO vil understreke at dette gjelder under forutsetning av tett oppfølging, tilrettelegging og annen støtte og en aktiv og konstruktiv arbeidslinje.

Spørsmålet er om situasjonen snarere kan ha blitt verre for en del grupper stønadsmottakere, som når tap av rett til arbeidsavklaringspenger eller overgangsstønad leder til en status som sosialhjelpsmottaker, eller hvis

³¹ Se f.eks. «Kapitalbeskatning og investeringer i norsk næringsliv», Menon publikasjon nr. 28/2015.

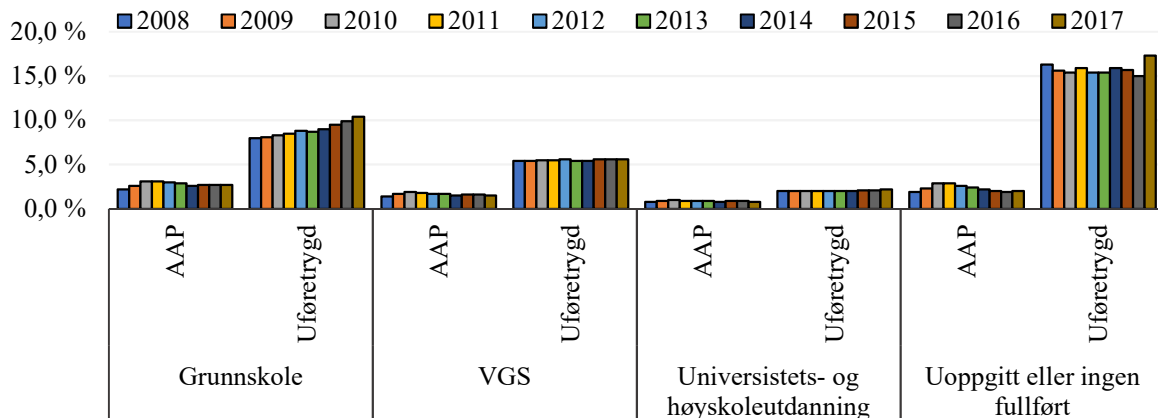
aktivitetsplikt for arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp trekker grupper av unge mennesker inn i en runddans av lite formålsrettede og meningsfulle tiltak som kan bringe dem lenger unna arbeidslivet. Det vi da også kan være vitne til, er at sosiale problemer individualiseres, at presset rettes mot den enkelte bruker.

Allerede i den siste Solberg-regjeringens Jeløya-plattform og i Granavolden-erklæringen, kan vi se intensjoner om innstramminger og endringer i velferdspolitikken, og også i Høyres, Fremskrittspartiets og Venstres stortingsvalgprogrammer for perioden 2017-2021, og i mindre grad i Krfs, ser vi en slik innstilling.

Det er mange faktorer som spiller inn på utviklingen i ulikheten i det norske samfunnet, markedsbestemt ulikhet knyttet til globalisering, teknologisk utvikling, men også utslag i boligmarkedet er noen eksempler. Her kan viktige politisk-institusjonelle særtrekk ved den norske modellen få betydning for slik påvirkning og fungere som "buffer". Men, uansett; selv om enhver regjering kan få utfordringer gjennom slik påvirkning, mener vi i dette samfunnsnotatet å ha påvist at Solberg-regjeringene har gitt et bidrag i negativ retning, til en omvendt "Robin Hood-politikk".

Vedlegg 1

Befolkningen eksklusive innvandrere. Mottakere av AAP og av uføretrygd fordelt på utdanningsnivå*

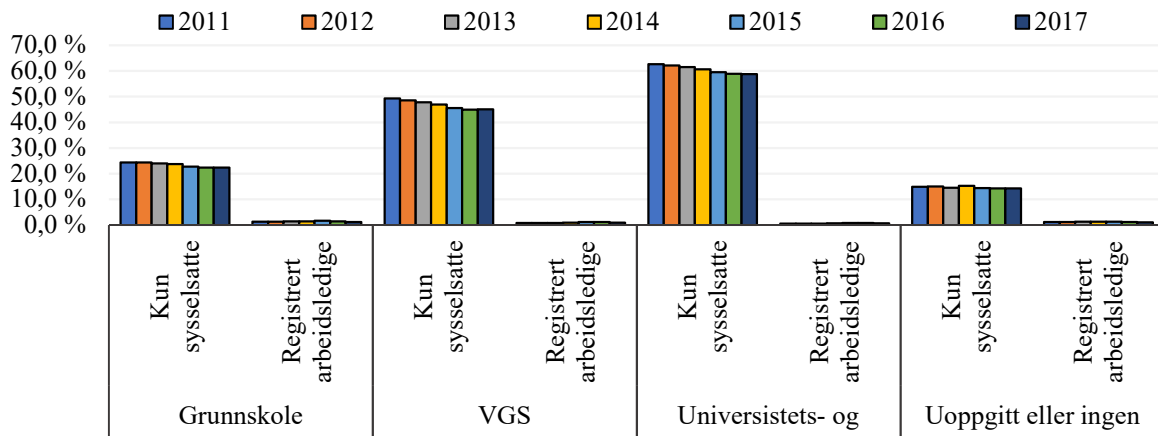


* Andel av bosatte 15 år eller eldre

Kilde: SSB. Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger.

Vedlegg 2

Befolkningen eksklusive innvandrere. Kun sysselsatte og registrert arbeidsløse fordelt på utdanningsnivå*



* Andel av bosatte 15 år eller eldre

Kilde: SSB. Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger. Merk at det er brudd i statistikken over sysselsatte i 2015 pga. innføringen av a-ordningen, slik at sysselsettingstall før og etter 2015 ikke er sammenliknbare.