

UTENFORSKAP OG TRYGDEORDNINGENES ROLLE: SIKKERHETSNETT ELLER HVILEPUTE?

Inger Cathrine Kann og Lars Sutterud

Sammendrag

Det er mye oppmerksomhet og bekymring knyttet til hvor mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. I denne artikkelen undersøker vi hvorvidt dette har økt over tid. Vi måler det ved å se på hvor lenge mottakere av trygdeytelser i snitt mottar en livsoppholdsytelse fra NAV. Vi har analysert utviklingen i bruk av trygdeytelser over en periode på 23 år, fra 1994 til 2016.

Å kalle det å få en NAV-ytelse utenforskap gir assosiasjoner til at de som får ytelse er en gruppe mennesker som aldri er i arbeid. Det er feil. De fleste som mottar en ytelse gjør det i en begrenset periode og går etter det tilbake til arbeid, eller over på alderpensjon. Å redusere utenforskap handler i stor grad om å redusere tiden man har behov for inntekstsikring fra NAV. Svært få mottar ytelse gjennom hele livet.

Fra 1998 til 2003 økte andelen som var ute i minst to eller fem år, men fra 2003 stabiliserte det seg, og etter 2010 har andelen gått ned. For de unge falt andelen som var ute i minst to eller fem år fram til 2001, deretter har utviklingen vært stabil. I 2015 har om lag 288 000 personer mottatt NAV-ytelse i to år eller mer uten at de var i arbeid i perioden, mens 197 000 personer har mottatt NAV-ytelse i fem år eller mer uten å være i arbeid i perioden. Stadig færre står lenge utenfor arbeidslivet, både i antall og som andel av befolkningen. På dette grunnlag kan vi altså ikke si at utenforskap er økende i Norge.

Innledning

Det har vært rettet mye oppmerksomhet mot hvor mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Anslagene på hvor mange som står utenfor varierer. Noen knytter det til hvor mange som til en hver tid mottar en trygdeytelse. Andre knytter dette til tapte årsverk, noe som gir anslag på 687 000 personer (se Furuberg og Thune 2017). I disse tallene regnes både de sykemeldte, de som får kortvarig sosialhjelp og kortvarig arbeidsledighetsstrygd med, samt de som mottar arbeidsavklaringspenger i en kort periode. Fløtten m.fl. (2011) har laget et anslag på utenforskap knyttet til hvilket arbeidsmarkedspotensiale ulike grupper har og hva som skal til for å realisere dette. De har ut fra dette forsøkt å beregne utenforskap som de som er «påmeldt» arbeidsmarkedet og de som er «utmeldt». De vurderer både varigheten på en ytelse, samt sannsynlighet for retur til arbeidslivet. Horgen (2014) har gjort liknende beregning. De to sistnevnte metodene anslår utenfor-gruppa til å være på om lag 400 000 personer.

Vi vil i denne analysen undersøke om mottakere av NAV-ytelser har blitt mer avhengige av NAV i den forstand at de får ytelser over en lengre periode nå enn tidligere. Det er to ting man må ta hensyn til, det ene er hvor lang tid man er avhengig, det andre er når i livet man blir avhengig (er det nær pensjonsalder eller ikke). Disse to forholdene henger selvsagt sammen, men det er viktig å huske på at under halvparten av de uføretrygdede mottar uføretrygd i mer enn 5 år. Dette fordi de fleste blir uføretrygdet først i høy alder. Vi ønsker i vår analyse å se om det er en fast gruppe mennesker som er utenfor arbeidslivet, og som trenger mer eller mindre kontinuerlig støtte fra NAV, eller om det er en slags «stafett» der ulike personer får ytelser når livskriser som sykdom og arbeidsledighet inntreffer. Dersom det er en fast gruppe over tid, vil vi prøve å anslå på hvor stor denne gruppa er, om den øker eller reduseres over den perioden vi observerer, som er 1994–2016, samt i hvilken grad disse deltar i arbeidslivet.

Vår tilnærming er å se på varighet i ulike aldersgrupper. Når det gjelder varighet så ser vi på i hvilken grad personer er avhengige av NAV gjennom en toårsperiode eller mer, og de som er avhengige i en femårsperiode. Tilsvarende ser vi på avhengighet gjennom en toårsperiode. Vi har valgt toårsperiode fordi vi

mener at sykefravær på inntil ett år i liten grad kan kalles utenforskap. Det er for eksempel en myte at det er en liten andel av de sysselsatte som står for det meste av sykefraværet. Det er stor utskiftning i hvem som står for hovedtyngden av fraværet. I løpet av en femårsperiode er 35 prosent av de sysselsatte i gruppen som har «høyt sykefravær¹» (Brage m.fl. 2013). Det samme gjelder arbeidsledighet som i dagpengeperioden ikke fører til at man er varig ute av arbeidslivet. Blant langtidsledige er også de eldste overrepresentert. Vi har valgt en femårsperiode fordi vi da ser på en gruppe som med stor sannsynlighet blir uføretrygd, blandt annet fordi de da har passert maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger som er fire år. Her er det viktig å skille mellom aldersgrupper for ikke å tolke effekter av endret alderssammensetning som effekter av endringer i varighet. Mange uføretrygdede blir det de siste årene i arbeidslivet, og har da bare behov for NAV-ytelser i en overgangsperiode før de går over på alderspensjon.

Lever flere av trygd?

I Norge har vi en kombinasjon av høy sysselsetting og et omfattende sosialt sikkerhetsnett. Modellen er rettet mot produksjon og økonomisk vekst, samtidig som sikkerhetsnettet tar vare på arbeidskraften og letter overgangen mellom midlertidig fravær og arbeid.

Det er en utbredt oppfatning at stadig flere mennesker i yrkesaktiv alder lever av trygd og færre av sine arbeidsinntekter (se f.eks. Dagens Næringsliv 2017). Basert på tall som viser endringer i sysselsettings- og trygdeårsverk de siste 20 årene argumenterer Terum og Hatland (2014) for at denne bekymringen har svakt empirisk grunnlag. Andelen sysselsatte i befolkningen har økt, mens andelen med trygd har vært relativt konstant.

Hansen og Lorentsen (2017) mener at aktiveringslinjen, som har ligget til grunn for norsk arbeids- og velferdspolitikken siden 90-tallet, har lyktes i å få personer som har kortvarig helserelatert fravær over i arbeid. I og med at bruken av helserelaterte velferdssytelser hovedsakelig er kortvarig, fungerer den som en bro tilbake til arbeidslivet. De finner også at det er van-

.....
¹ Den gruppa som det året står for 80 prosent av sykefraværet.

ligst å ha en stabil tilknytning til arbeidslivet, selv i en generøs velferdsstat som den norske. I tillegg påpeker de at de mest sårbare får større problemer under konjunktursvingninger enn den øvrige befolkningen (ibid. 2017, 12).

Problemstilling

Vårt mål er å undersøke om avhengigheten av NAV, målt som varighet på ytelse, er økt eller redusert over tid. Er de som mottar en ytelse i snitt lengre på ytelse når vi ser på alle trygdeytelsene samlet og ser bort fra overganger mellom ulike ytelse?

Flere av regelendringene som har vært innført har bidratt til at det er færre mottakere på enkelte ytelse²; men har det bidratt til at mottakerne av trygdeytelse i snitt er færre dager på trygd? Og er det blitt færre eller flere personer på ytelse samlet sett i perioden vi analyserer, som er 1994–2016?

Vi vet at andelen som til en hver tid får en eller flere trygdeytelse ligger på om lag 20 prosent av befolkningen, inkludert sykefraværsperioden som betales av arbeidsgiver (Kann og Sutterud 2017, side 67). Vi vet også at denne andelen har ligget stabilt eller svakt avtagende over tid, særlig for de unge. Problemstillingene blir konkretisert ved hjelp av følgende spørsmål:

1. Hvor lenge er det vanlig å motta NAV-ytelse
 - a. Hvor lenge er det vanlig å motta NAV-ytelse målt i gjennomsnittlig antall dager per år per person?
 - b. Hvilke varigheter er vanligst?
 - c. Og har dette endret seg over tid?

Dette kan man se på to måter, dels hvor vanlig det å motta NAV ytelse, og dels i hvilken grad de som er avhengig av NAV er det i større grad enn tidligere. Vi ser derfor på de tre nevnte indikatorene både som andel av befolkningen og som andel av mottakere av NAV-ytelse.

.....

² F.eks. dagpengereform i 2004, aktivitetskrav på sykepenger i 2004, endring i beregningsreglene på rehabiliteringspenger i 2002, og innføringen av arbeidsavklaringspenger, med maksimal varighet på fire år i 2010.

2. Er det en fast gruppe i befolkningen som benytter ytelse over tid, eller er det en slags stafett, hvor ulike mennesker har behov på ulike tidspunkt.
3. Hvordan ser tilstrømningen og avgangen fra ytelsene ut når vi ser alle ytelsene under ett?

Antall som mottar livsoppholdsyttelse

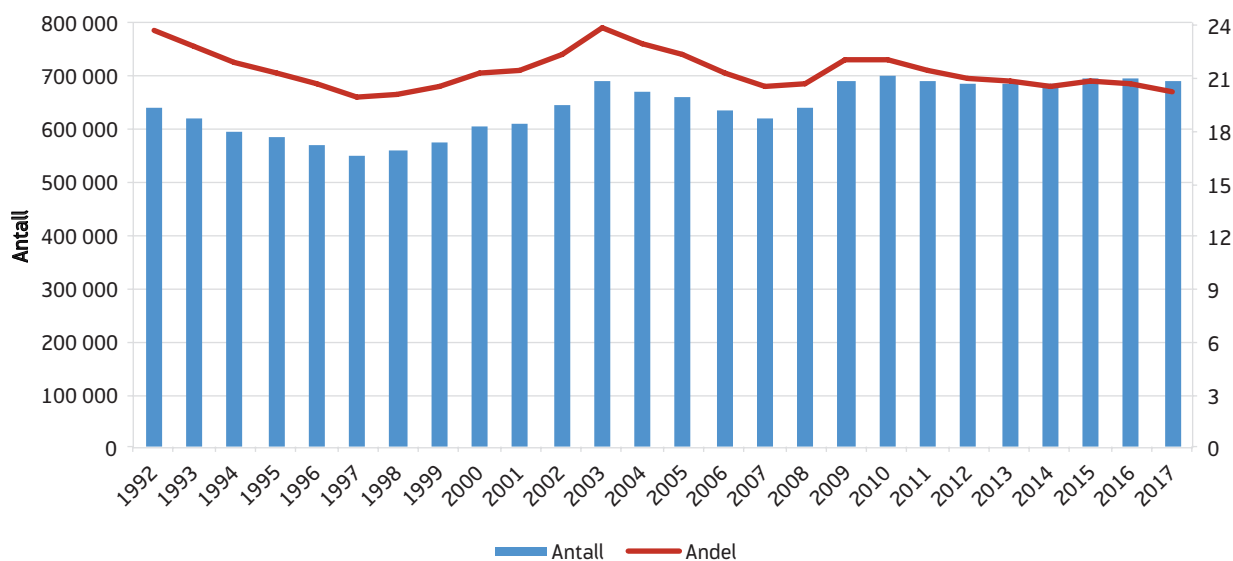
Det er om lag 660 000, eller 19,7³ prosent av befolkningen bosatt i Norge som ved utgangen av 2016 var mottakere av en eller flere av livsoppholdsyttelse fra NAV. Andelen har ligget mellom om lag 20 og 24 prosent i perioden 1992–2016 og har vært avtagende siden 2003, bortsett fra en imidlertidig økning i 2009 og 2010 i forbindelse med finanskrisen. I perioden 1992 til 2016 er det to markerte topper i 2003 og i 2010 (se figur 1).

Fordeling på de ulike ytelsene varierer for ulike aldersgrupper. Det er også ulike ytelse som dominerer i ulike aldersgrupper. Mens uføretrygd er den vanligste ytelse for gruppen over 50 år, så er arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sykepenger de dominerende ytelsene i de yngre aldersgruppene. Nærmere beskrivelse av ytelse og aldersgrupper finnes i en annen artikkel i dette nummeret av Arbeid og velferd (Kann og Sutterud 2017).

.....

³ Vi inkluderer bare personer bosatt i Norge i våre beregninger. I offisiell statistikk på nav.no er personer som ikke er bosatt i Norge, men som har pensjonsrettigheter og rettigheter til ytelse i Norge talt med. Vi mener det blir feil å ta med alle trygdemottakere i telleren når vi skal beregne andelen av befolkningen som er trygdemottakere (nevneren). Å ta med alle som mottar trygdeutbetalinger og fordele på befolkningen uten å ta med denne delen av befolkningen i nevneren, vil derfor gi et for høyt estimat på hvor stor andel av befolkningen som er trygdemottakere. De ville heller ikke vært mulig å ha med i nevneren fordi vi ikke kjenner befolkningen i utlandet som ikke mottar NAV-ytelse, men som kunne ha gjort det fordi de tidligere har bodd i Norge. (Sverige, Spania, Danmark og Polen er landene det eksporteres flest trygdeytelse til, målt etter hvor mange utbetalinger fra NAV som utbetales til personer bosatt i land utenfor Norge (Andersen og Folkvord 2016, 54)).

Figur 1. Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen 18–66 år med livsoppholdsytelser.⁴



Kilde: NAV

⁴ Her er sosialhjelp inkludert, se også Kann og Sutterud (2017) for nærmere beskrivelse av hvordan dette er gjort.

Datagrunnlag

I artikkelen ser vi på aldersgruppen 18–66 år. De aktuelle livsoppholdsyttelsene fra NAV for denne gruppen er arbeidsavklaringspenger, dagpenger, overgangsstønning til enslige forsørgere, sosialhjelp, sykepenger, tiltakspenger og uføretrygd. Vi har kun individdata over mottakere av sosialhjelp fra og med 2010, og kan derfor ikke ta dette med i analysen av varighet, men har det med summarisk i figur 1.

Fra 2011 ble det innført nye fleksible uttaksregler for alderspensjon. Dette har i motsetning til hva man kanskje skulle tro⁵ ført til en betydelig nedgang i andelen av befolkningen mellom 62 år og 66 år som mottar helse relaterte ytelser. Dette er grunnen til at vi ser på aldersgruppen 50–61 år og 62 år og over hver for seg.

Denne artikkelen bygger på fire datasett. I alle fire datasettene tar vi utgangspunkt i den bosatte befolkningen fra 1994 (1992 i det første datasettet)–2016 mellom 18–66 år ved utgangen av året. Det første datasettet består av en tidsserie fra 1992–2016 bestående av tverrsnittsdata over mottakere av ytelsene ved utgangen av året. Det andre datasettet vi benytter er en tidsserie fra 1995–2016 som tar utgangspunkt i tilfeller som er innom ytelsene i løpet av en toårsperiode. Her teller vi opp antall trygdemottakere og

antall dager disse personene har mottatt trygdeytelser to år tilbake i tid. Det tredje datasettet er det samme som det foregående, men her teller vi opp antall trygdemottakere og antall dager disse har mottatt trygdeytelser fem år tilbake i tid i perioden 1998–2016. For alle ytelsene teller vi kun personer som har folkeregistrert status som bosatt. Det samme gjelder når vi regner andeler i befolkningen, kun personer registrert som bosatt inkluderes i befolkningen.⁶ Det fjerde datasettet vi benytter inneholder alle tilganger og avganger på de seks ulike ytelsene vi ser på. Her setter vi sammen data for ytelsene. Når en ny person kommer inn på en av ytelsene, telles dette som tilstrømming, gitt at denne personen ikke kom inn på en ytelse også det foregående året. Tilsvarende for de som avsluttes, telles de bare med dersom de ikke også har avsluttet året etter.

Sykepenger: Avsluttede sykepengetilfeller fra 1994–2016. Tallene inkluderer både sykepenger utbetalt av folketrygden og sykepenger utbetalt fra arbeidsgivere. Siden vi ser på ytelsene, betyr det at ikke alt sykefraværet er med i tallene. Kortvarig sykefravær som kun dekkes av arbeidsgiver vises derfor ikke. Vi teller opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har mottatt ytelsen to og fem år tilbake i tid.

⁵ Hovedprinsippet er at pensjonen blir justert for uttaksalder slik at utsatt uttak gir høyere årlig pensjon. Det var før dette ble innført en viss uro for at det skulle føre til økt bruk av helse relaterte trygdeytelser fordi det vil være økonomisk lønnsomt å vente med å ta ut alderspensjon og heller søke om andre ytelsene. Det er imidlertid det motsatte som er tilfelle (Jacobsen 2014).

⁶ Dette avviker noe fra den offisielle statistikken. I den offisielle statistikken er antall som er utvandret med når vi teller antall mottakere (telleren i brøken), mens de som er utvandret ikke er med i befolkningstallene (nevneren i brøken). I alle andeler beregnet i denne artikkelen er alle både i teller og nevner bosatt i Norge.

Først i 2000 ble samtlige statsansatte inkludert i sykepengestatistikken. Fra og med 1994 ble 16 000 Telenor-ansatte inkludert, mens fra og med 1997 ble også 40 000 Posten og NSB-ansatte inkludert i sykepengestatistikken. Dette kunne potensielt hatt betydning for våre tall. Vi har sett på det og finner at antallet med sykepenger potensielt kunne ha vært mellom 3 800–6 000 høyere per år før 2000. Vi har anslått sykemeldte statlige ansatte og inkludert dette tallet i figur 1, men ellers er de ikke med i noen av figurne eller datasettene. Figur 1-3 (basert på datasett 1) inkluderer ikke bare sykepenger, men også alt legemeldt sykefravær ved utgangen av året.

Dagpenger: Personer med rett på dagpenger i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har mottatt dagpenger, to og fem år tilbake i tid.

Tiltakspenger: Personer med rett på tiltakspenger i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager personer har, to og fem år tilbake i tid.

Overgangsstønad for enslige forsørgere: Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar stønaden, to og fem år tilbake i tid.

Uføretrygd: Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar trygden, to og fem år tilbake i tid.

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Personer med en utbetaling i løpet av en to- eller femårsperiode. I tillegg teller vi opp hvor mange tilfeller og antall dager man mottar AAP, to og fem år tilbake i tid. For perioden før innføringen av arbeidsavklaringspenger (mars 2010) har vi slått sammen de tidligere midlertidige helserelaterte ytelsene tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Vi omtaler disse som «forløperne til AAP».

Sosialhjelp: Er kun inkludert i summen i figur 1 der vi ser ytelsene under ett. Disse er basert på aggregerte data fra SSB og endringer i disse. Dataene er kombinert med NAV-data på hvor mange som kombinerer sosialhjelp med andre ytelser i perioden 2010–2016. Om lag 1,2 prosent av befolkningen får sosialhjelp uten at de samtidig mottar andre trygdeytelser nevnt over, i perioden 2010 til 2016.

Det er stor forskjell på antall når man ser på et tverrsnitt (en dag i løpet av en måned, slik tilnærmingen er i Kann og Sutterud (2017)) og når man teller opp antall med et tilfelle siste to eller siste fem år. Mange er for eksempel sykemeldt i løpet av en femårsperiode, men det er færre som er sykemeldt 31.12 hvert år. Jo kortere periode man ser på, jo mindre sannsynlig er det at vi fanger oppmottakere med kortvarige ytelsesforløp (f.eks overgangsstønad), og jo mer sannsynlig er det at datasettet fanger opp mottakere av en langvarig ytelse (gjelder særlig uføretrygd). Ulike mål gir derfor ulike inntrykk av utviklingen, men er alle med på å belyse hvor mange som får livsoppholdsytelser og hvor mange som har behov for ytelser i kortere eller lenger perioder.

Vi har ikke tatt med foreldrepenger. Om lag 60 000 barn fødes i året. Selv om de som tar ut foreldrepenger har en arbeidsplass som de skal tilbake til, kan det ikke utelukkes at mottak av foreldrepenger, varigheten og fedrenes andel av permisjonstiden påvirker i hvilken grad man faktisk går tilbake til arbeid. Slik sett kunne man tenke seg at foreldrepenger kan påvirke sannsynligheten for utenforskap.

Av datatekniske årsaker er det likevel ikke tatt med foreldrepenger i denne omgang. Av samme grunn har vi heller ikke med pleiepenger. Vi tar heller ikke hensyn til at en del av ytelsene er gradert. Det å ha graderte ytelser har blitt stadig mer vanlig, slik at bildet som tegnes her er mer negativt enn det ville ha vært dersom man tok hensyn til gradering. Ett tilfelle eller en dag regnes som ett tilfelle eller en dag, enten man er helt eller delvis i arbeid. Vi er også usikre på kvaliteten i graderingsopplysningene bakover i tid.

I våre datasett, når vi har sett på samlet NAV-varighet, har vi summert antall dager på hver av NAV-ytelsene og definert at hvis antall dager overstiger maksimalt antall dager i perioden så skal antall dager samlet være maksimalt antall dager i perioden. Dette betyr at vi ikke har tatt hensyn til om personer kan være på flere ytelser samtidig. Dette gjør vi både fordi vi ikke har gode graderingsopplysninger bakover i tid og på grunn av datatekniske utfordringer. Dette gjør at vi overestimerer varigheten når vi ser varighet samlet, men ikke når vi ser på varighet for ytelsene hver for seg.

Hjelp i en overgangsperiode

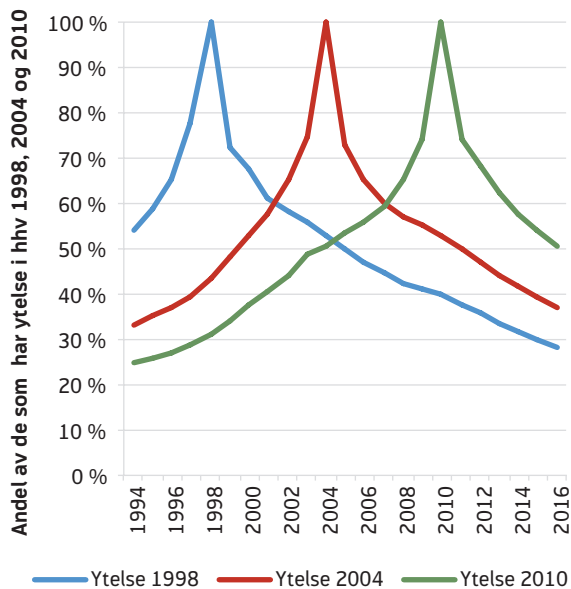
Selv om rundt 20 prosent av befolkningen mottar en NAV-ytelse på et tidspunkt er det stor utskifting i hvem det gjelder, og kan slik sett ses på som en slags stafett, der noen tar over når andre avslutter. Utskiftningen utgjør et mønster over tid (se figur 2 og 3). Dette er viktig kunnskap knyttet til diskusjonen om utenforskap. Figurene leses slik: De som mottar ytelser i 1998, 2004 og 2010 utgjør 100 prosent det aktuelle året. Deretter har vi sjekket om de samme personene mottar en ytelse årene før og årene etter. Da ser vi for eksempel at

74 prosent av mottakerne i 2010 mottar en ytelse 2011 (figur 2). Fem år etter er tallet 50 prosent.⁷

Ser vi på trygdemottakere som andel av befolkningen (figur 3), ser vi at 21 prosent mottok en NAV-ytelse i 2010. Går vi ett år frem, ser vi at av de som mottok NAV-ytelse i 2010 så er det i 2011 15 prosent som

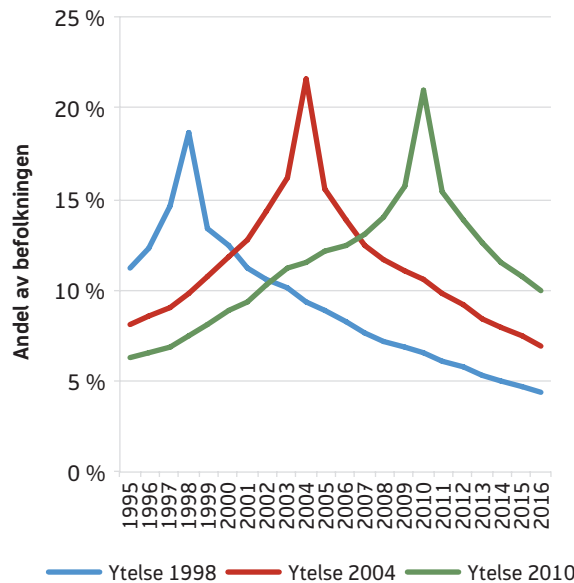
⁷ Det er imidlertid ikke sikkert at de har mottatt ytelser gjennom hele femårsperioden. Det skal vi se nærmere på nedenfor i delen «Hvor mange trenger NAV-ytelser i løpet av en to- eller femårsperiode».

Figur 2. Personer med ytelser i hhv. 1998, 2004 og 2010, og hvor stor andel av disse som får ytelser i årene før og etter.⁸ Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Personer med ytelser i hhv. 1998, 2004 og 2010, og hvor stor andel disse utgjør av befolkningen i årene før og etter. Prosent



Kilde: NAV

fortsatt mottar en NAV-ytelse dvs. en nedgang på seks prosentpoeng. Går vi fem år fremover har andelen gått ytterligere ned til 12 prosent. Dette illustrerer igjen hvordan utskiftninger skjer i populasjonen som til en hver tid mottar NAV-ytelser.

Også blant uføretrygdede er det relativt stor utskifting fordi de fleste får innvilget uføretrygd relativt kort tid før de blir alderspensjonister eller dør. Når vi tar med alle som har blitt uføre i perioden, og beregner (ved hjelp av forløpsanalyse) hvor lenge de har vært uføretrygd, har 50 prosent under 5 år med uføretrygd og 75 prosent har en trygdetid på 10 år eller mindre. Kun 25 prosent er uføretrygd i 10 år eller mer (tall ikke vist).

Vi skal se nærmere på varighet som trygdemottaker nedenfor, men da benytter vi et annet datasett, hvor alle «NAV-dager» (antall dagene man har mottatt ytelse fra

NAV) og alle NAV-mottakere gjennom hele to- eller femårsperioden er inkludert, ikke kun et tverrsnitt ved utgangen av året, som i figurene over. Ingen mottakere telles mer enn en gang i løpet av to eller femårsperioden, men alle dagene de er NAV-mottakere telles med.⁹

Hvor mange trenger NAV-ytelser i løpet av en to- eller femårsperiode?

I avsnittet over så vi at om lag 20 prosent av befolkningen mottar en eller flere livsoppholdsytelser fra NAV, målt som gjennomsnitt på et tidspunkt på året.¹⁰ I dette tverrsnittet er alt sykefravær inkludert, også det som betales av arbeidsgiver. I den neste delen er det kun sykepenger erstattet av NAV som er inkludert.¹¹ I motsetning til tverrsnittsdataene som vi benyttet i avsnittet over, ser vi nedenfor på alle fraværsdager og alle tilfeller i løpet av perioder på to og fem år. Dette gjør vi dels for å se hvor mange som er innom NAV, men særlig fordi vi ønsker å se hvor avhengige disse er av NAVs livsoppholdsytelser.

⁸ Figur 2 og 3 inneholder ikke ansatte i Posten, NSB og Telenor, slik som er tilfelle for grunnlaget i figur 1, som nevnt i Datagrunnlag. I alle figurer bortsett fra figur 1 er det kun sykepenger (dvs. ikke sykefravær i arbeidsgiverperioden) som er med. Statsansatte med sykepenger er heller ikke med før 2000, siden staten før 2000 var selvassurandør for sykepenger.

⁹ Se siste avsnittet i Datagrunnlag i faktaboks ovenfor for mer informasjon angående dette.

¹⁰ Ved utgangen av året.

¹¹ Se datagrunnlag

Vi måler avhengighet i forhold til det antall dager personer får inntektssikring fra NAV i løpet av henholdsvis to eller fem år. Vi kontrollerer da for dobbelttelling, det vil si personer som får to eller flere ytelser på samme dag (man kan for eksempel motta 50 prosent uføretrygd og 50 prosent sykepengeser samtidig).

Når vi ser på hvor mange personer som har vært innom en eller flere NAV ytelser i løpet av en toårsperiode og i løpet av en femårsperiode, fanger vi selv sagt opp en større andel av befolkningen, og får dermed et annet bilde av hvor vanlig det er å motta trygd enn det vi får ved kun å se på antallet mottakere på et konkret tidspunkt (tverrsnittsdata).

Antall som i løpet av en toårs- og en femårsperiode har fått minst en ytelse

I løpet av to og fem år, så er det henholdsvis 39 prosent av befolkningen (1,3 mill i 2016) og 51 prosent av befolkningen i løpet av 5 år (1,7 mill i 2016) som får ytelser fra NAV¹² (figur 4 og figur 5). Antallet øker ytterligere når vi ser dette over en lengre periode fordi, som vi så over, er det utskiftingen av hvem som mottar NAV-ytelser. I løpet av et helt arbeidsliv (40–50 år) vil

andelen som har vært innom en eller flere NAV-ytelser øke til en stadig større andel av befolkningen.

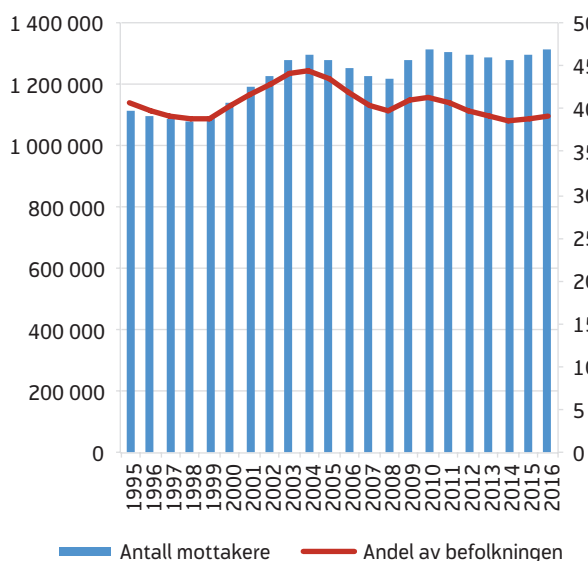
Når vi ser på trygdemottak gjennom en femårsperiode (figur 6), så er det et markert skille i 2004. Etter 2004 går bruken av NAV-ytelser stadig nedover, og bruken av trygdeytelser er 7 prosentpoeng lavere i 2016 enn i 2004, og lavere enn vi noen gang har sett det tidligere.

Den yngste delen av befolkningen bruker NAV-ytelser i stadig mindre grad

Men det er ikke jevnt fordelt hvem som mottar ytelser fra NAV. Det varierer også med alder. Jo eldre vi blir, jo større sannsynlighet har vi for å få en sykdom og fravær fra arbeid. Ser vi to år tilbake, er det om lag 50 prosent som har benyttet en eller flere NAV ytelser blant de mellom 50 og 61 år, mens for de under 30 år er andelen under 25 prosent av befolkningen.

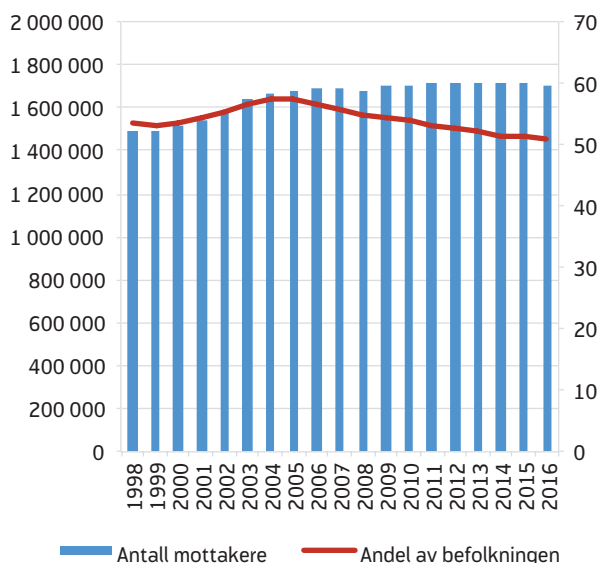
I løpet av en femårsperiode er det lag 50 prosent av befolkningen som har fått en eller flere NAV-ytelser. I aldersgruppen 50–61 år er andelen om lag 60 prosent. I aldersgruppen under 30 år er det om lag 30 prosent som får en ytelse (figur 6 og 7).

Figur 4. Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen med minst en livsoppholdsyttelse de siste to årene.



Kilde: NAV

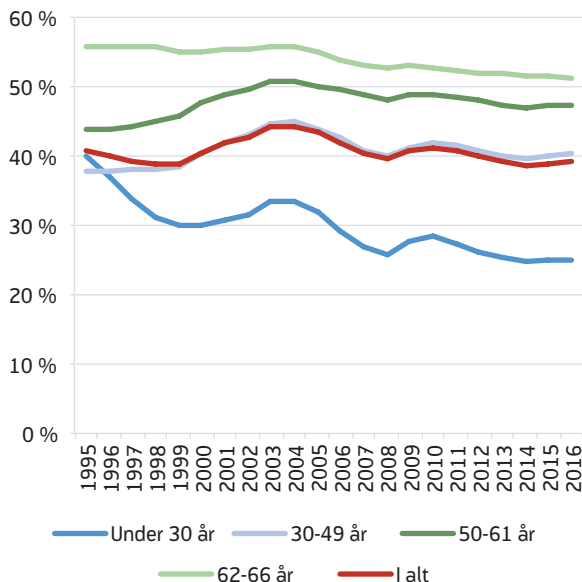
Figur 5. Antall (venstre akse) og andel (høyre akse) av befolkningen med minst en livsoppholdsyttelse de siste fem årene.



Kilde: NAV

¹² Vi har da holdt korttidssykefraværet som betales av arbeidsgiver, samt sosialhjelp, utenfor beregningen på grunn av manglende datagrunnlag.

Figur 6. Andel av befolkningen som får minst en livsoppholdsytelse fra NAV i løpet av en toårsperiode, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

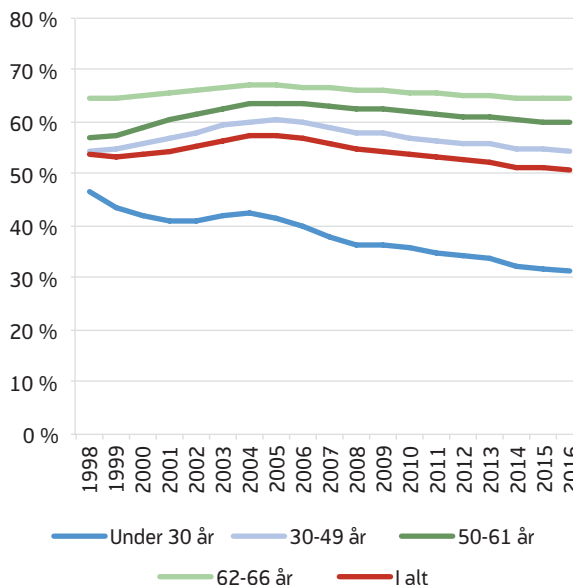
Det er altså ikke en liten andel av befolkningen som bruker NAV-ytelser, men en relativt stor andel i løpet av en to- eller femårsperiode. Det er en avtagende trend i bruk av livsoppholdsytelser i alle aldersgrupper siden 2004, selv om det var en midlertidig økning i etterkant av finanskrisen. Den sterkeste nedgangen finner vi blant de som er under 30 år. Dette kan kanskje ses i sammenheng med at stadig flere i denne aldersgruppen er under utdanning, noe vi kommer tilbake til senere i artikkelen.

Hvilke ytelser blir brukt?

Flest er innom sykepenger. 21 prosent av befolkningen var innom sykepenger i 2016 målt de siste to årene (se figur 8). Deretter kommer uføretrygd som om lag 9 prosent av befolkningen mottar i løpet av 2016. Det er også mange som får arbeidsavklaringspenger og dagpenger i løpet av en toårsperiode, om lag 7 prosent av befolkningen mottar hver av disse ytelsene. Men dette varierer også med alder. De eldste har mer sykdomsrelaterte ytelser enn de yngste.

Ser vi fem år tilbake i tid fra 2016, øker bruk av sykepenger, sett som andel av befolkningen, til 35 prosent (se figur 9). Uføreandelen ligger stabilt på 9 prosent,

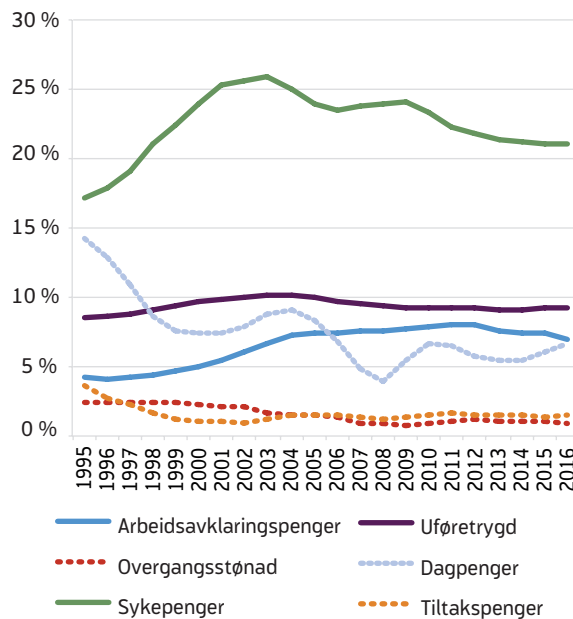
Figur 7. Andel av befolkningen som får minst en livsoppholdsytelse fra NAV i løpet av en femårsperiode, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

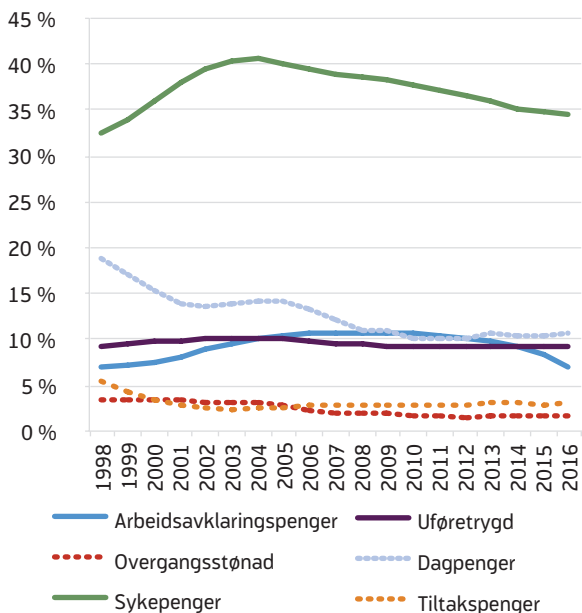
mens rundt 10 prosent av befolkningen har mottatt dagpenger de siste fem. For arbeidsavklaringspenger er andelen på sju prosent.

Figur 8. Andel av befolkningen 18-66 år med ytelser fra NAV i løpet av en toårsperiode. Prosent



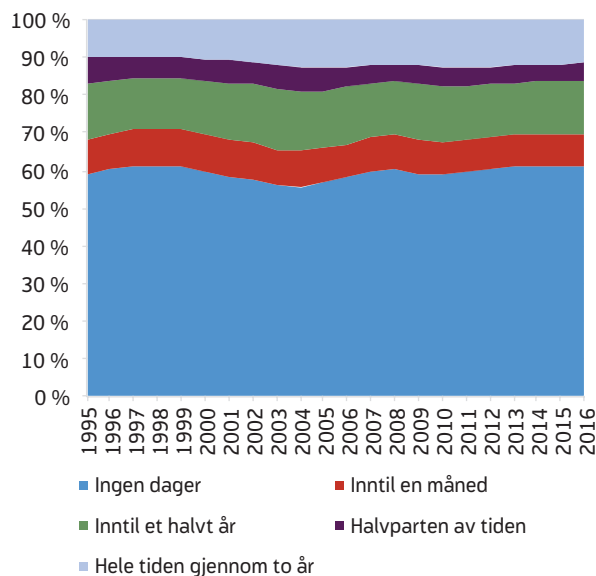
Kilde: NAV

Figur 9. Andel av befolkningen 18–66 år med ytelser fra NAV i løpet av en femårsperiode. Prosent



Kilde: NAV

Figur 10. Antall dager på NAV-ytelser siste to år. Andel av befolkningen.



Kilde: NAV

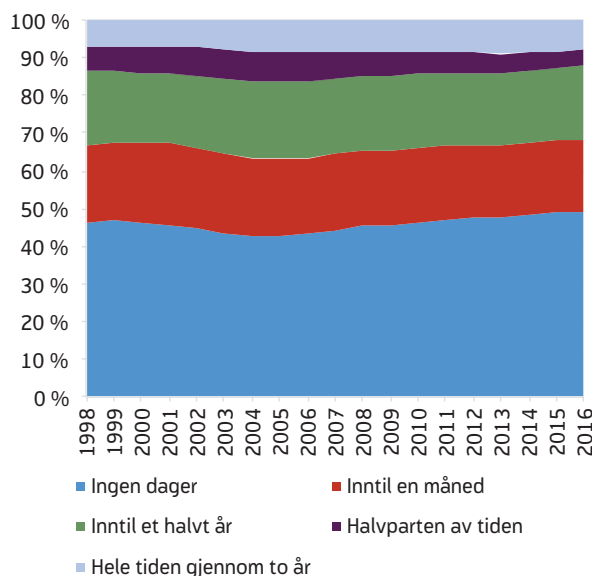
Hvor lenge er det vanlig å bruke NAV-ytelser?

For å måle befolkningens avhengighet av NAV ser vi også på hvor mange dager de i løpet av en to- eller femårsperiode de har mottatt stønad fra NAV. Vi vil også undersøke hvordan varighetsutviklingen har vært for den delen av befolkningen som mottar NAV-ytelser.

Hvilke varigheter er vanligst i befolkningen?

Som andel av befolkningen finner vi at det vanligste er ikke å motta en NAV-ytelse.¹³ Deretter er kortidsmottak på under en måned og mottak under et halvt år det mest vanlige. De som er hos NAV i halvparten av tiden i to- eller femårsperioden, og de som er trygdemottakere hele perioden, er de minste gruppene (figur 10 og 11).

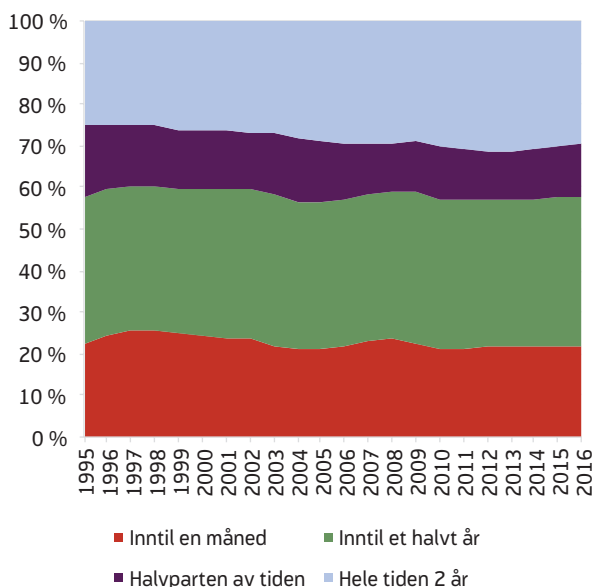
Figur 11. Antall dager på NAV-ytelser siste fem år. Andel av befolkningen.



Kilde: NAV

¹³ Det er vanskelig å lage gode kategorier av varighet. Vi har brukt fordelingen av varighetene og kunnskap om varighet på de forskjellige ytelsene for å komme fram til kategoriene, og passet på at vi ikke har satt varighetsgrensene slik at mange kommer akkurat under en grense (se fordeling i vedlegg, figur 27 og 28).

Figur 12. Varighet – Antall dager på NAV-ytelser siste to år. Andel av brukerne.



Kilde: NAV

Hvilke varigheter er vanligst blant brukerne av NAV?

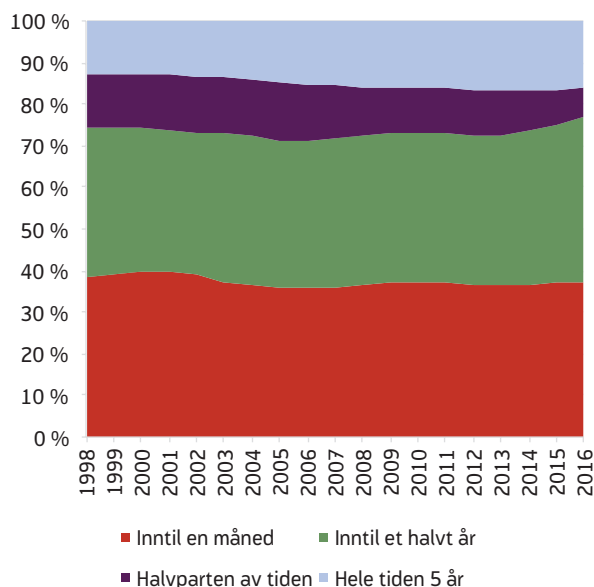
Selv om befolkningen generelt har blitt mindre avhengig av trygdeytelser ved at færre mottar NAV-ytelser, så har vi ønsket å undersøke om de som mottar ytelser fra NAV er blitt mer avhengig enn før. Slik er det imidlertid ikke. Det er de korte varighetene som er mest vanlig (se figur 12 og 13). De som mottar ytelse halvparten av tiden, eller mer enn halvparten av tiden eller hele tiden utgjør ikke en økende andel av trygdemottakerne.

Det vanligste er enten å motta en trygdeytelse i under en måned i året, eller under 180 dager (halvparten) per år. Kombinert med det vi så over, at sykepenger er den ytelsen flest er innom, ser vi at de fleste som bruker NAV gjør det i en begrenset periode, og kan derfor ikke betegnes å være utenfor arbeidslivet.

Tid på hver av ytelsene i gjennomsnitt i befolkningen

Vi vil nå se på hvordan endringer i bruk av de ulike ytelsene bidrar inn i samlet bruk av trygdeytelser. Vi har derfor beregnet antall dager på hver av ytelsene på samme måte som vi har beregnet antall dager samlet, det vil si samlet antall dager siste to og fem år fordelt på de ulike ytelsene (se figurene 29-32 i vedlegg). Når vi så på antall dager per person samlet så vi at utvik-

Figur 13. Varighet – Antall dager på NAV-ytelser siste fem år. Andel av brukerne.



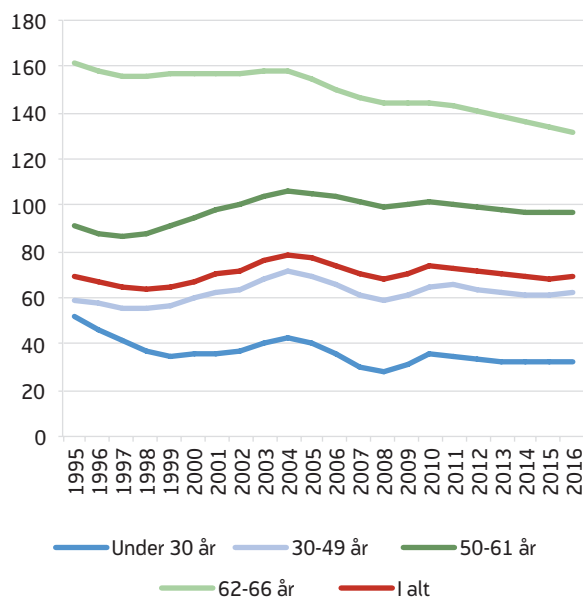
Kilde: NAV

lingen påvirkes hovedsakelig av konjunkturer. Når vi går inn i enkeltytelsene vil regelverksendringer og NAVs saksbehandlingsrutiner være med på å påvirke utviklingen.

Både sykepenger og dagpenger bidrar med relativt få dager til gjennomsnittet, både når vi ser to og fem år tilbake. Vi ser også at sykepengevarigheten økte på 90-tallet, fram til om lag 2004, og har deretter falt betydelig. Varigheten på sykepenger følger konjunkturerne og er synlig høy når ledigheten er høy (Nossen 2014). Varigheten på dagpenger, som ventet, følger også konjunkturerne. Samtidig ser vi at tiltakspengetid øker når dagpengevarigheten går ned. Dette kan tale for at mer av ledighetskostnadene utbetales via tiltakspenger etter at varigheten på dagpengeperioden ble redusert fra tre til maksimalt to år i 2003.

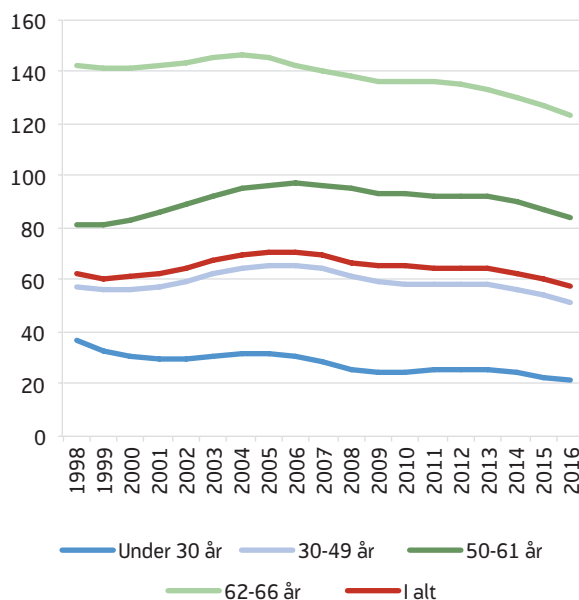
Varigheten på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er langt høyere og ligger på om lag 65 dager per år målt de siste to årene og 140 dager per år målt de siste fem årene (figurene 29-32 i vedlegg). Etter 2007 avtok varigheten på uføretrygd, noe som særlig skyldes at flere nye uføretrygdde kom inn i ordningen, og disse var relativt unge. Selv om de eldste utgjør en stor andel av de uføre (60–75 % er over 50 år), så er det stadig færre uføre i disse aldergruppene.

Figur 14. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

Figur 15. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år. Etter aldersgrupper.



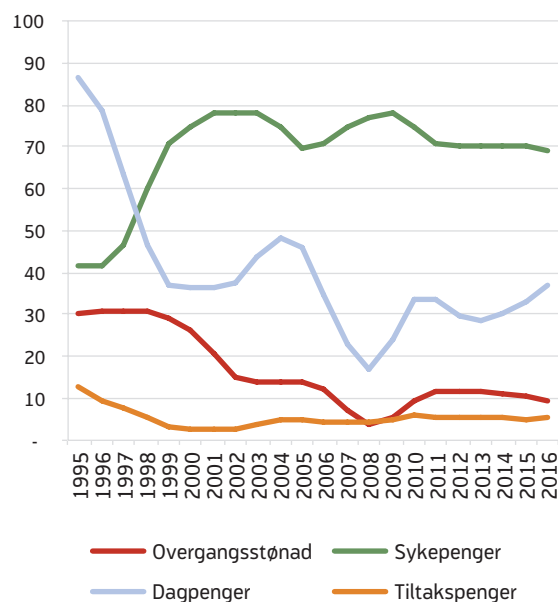
Kilde: NAV

Aldersfordeling i gjennomsnitt av befolkningen

Samlet sett ser vi at varigheten påvirkes hovedsakelig av konjunkturer. Ser vi to år tilbake i tid er gjennomsnittlig antall dager med NAV-ytelse om lag 70 dager, ser vi fem år tilbake i tid er gjennomsnittet 60 dager (figur 14 og 15). Aldersfordelingen i befolkningen påvirker også gjennomsnittet. Vi ser blant

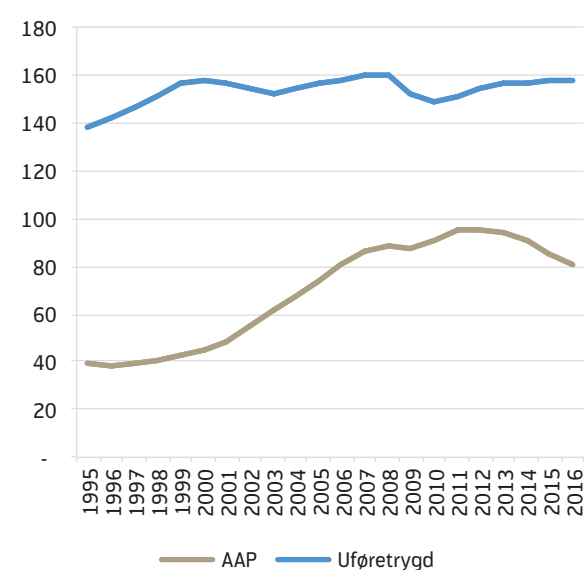
annet en sterk nedgang i varigheten for den eldste aldersgruppen. Dette henger sammen med at det blir færre og færre eldre på uføretrygd og at det samtidig som sysselsettingen har økt. Utviklingen i varigheten for de unge er svakt nedadgående. Den falt på 90-tallet, men øker i konjunkturperiodene rundt 2003 og 2008.

Figur 16. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år.



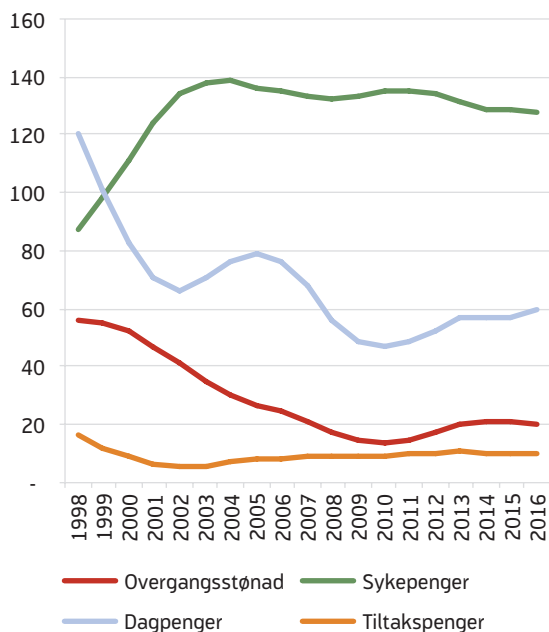
Kilde: NAV

Figur 17. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år.



Kilde: NAV

Figur 18. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år.

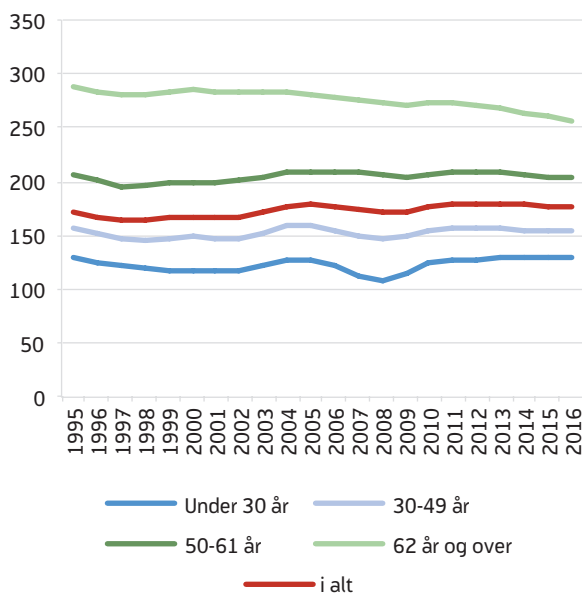


Kilde: NAV

Tid på hver av ytelsene i gjennomsnitt av personer med NAV-ytelse

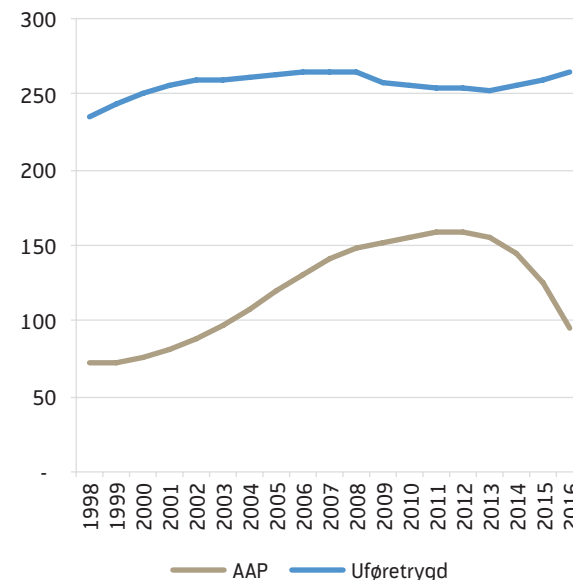
Naturlig nok er gjennomsnittlig varighet høyere når vi kun ser på de som mottar en NAV-ytelse, sammenlignet med gjennomsnittlig varighet beregnet for hele befolkningen. Men mønsteret for alle ytelser er også tilnærmet

Figur 20. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste to år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

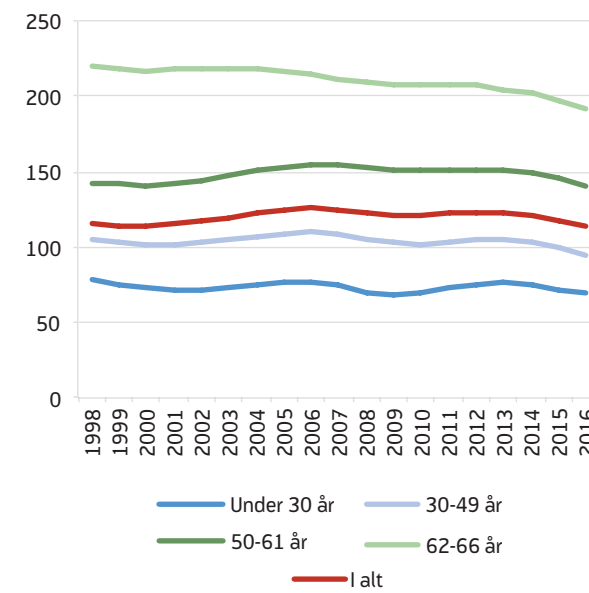
Figur 19. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år.



Kilde: NAV

likt som for befolkningen (se figurene 16–19). Uføretrygd (med om lag 150 og 250 dager to og fem år etter) og arbeidsavklaringspenger (med om lag 75 og 125 dager to og fem år etter) har lengst gjennomsnittlig varighet. Deretter kommer sykepenger. Lavest gjennomsnittlig varighet har personer med rett på tiltakspenger.

Figur 21. Gjennomsnittlig antall dager per år per NAV-mottaker, siste fem år. Etter aldersgrupper.



Kilde: NAV

Aldersfordeling i gjennomsnitt av NAV-mottakere

Samlet sett mottar en person NAV-ytelser i 175 dager i gjennomsnitt hvert år, når vi ser to år tilbake (figur 20). Ser vi fem år tilbake er den gjennomsnittlige varigheten rundt 120 dager (figur 21). Nedgangen fra to til fem år tilbake i tid skyldes hovedsakelig at sykepenginger er den mest brukte ytelsen, og sykepenginger er en mer kortvarig ytelse. Derfor går gjennomsnittet per år per mottaker av NAV-ytelse ned med rundt 55 dager. Dette kan også variere med aldersgrupper.

I gjennomsnitt av NAV-mottakerne i forskjellige aldersgrupper ser vi at de eldste har høyest nivå. Dette skyldes at de aller fleste er på uføretrygd, en mer varig ytelse enn resten. Samtidig som vi skrev om ovenfor så blir det færre eldre som er uføretrygdede, mens flere er sysselsatte. Som følge av økt sysselsetting blant de eldre så ser vi også en liten økning i sykepengemottakere, noe som igjen fører en reduksjon i antall dager gjennomsnittlig som NAV-mottaker. Vi ser også at de yngste blir mest påvirket av konjunkturer.

Utenfor gjennom en hel to- eller femårsperiode?

Vi går her over til å se på gruppa som er på NAV-ytelser gjennom en hel to- eller femårsperiode. Disse

vil man kanskje kunne betegne som «utenfor». Vi vil derfor se litt nærmere på hvordan dette endrer seg i løpet av observasjonsperioden, og i hvilken grad denne gruppa deltar i arbeidslivet, målt ved om de har et aktivt arbeidsforhold ved utgangen av året.

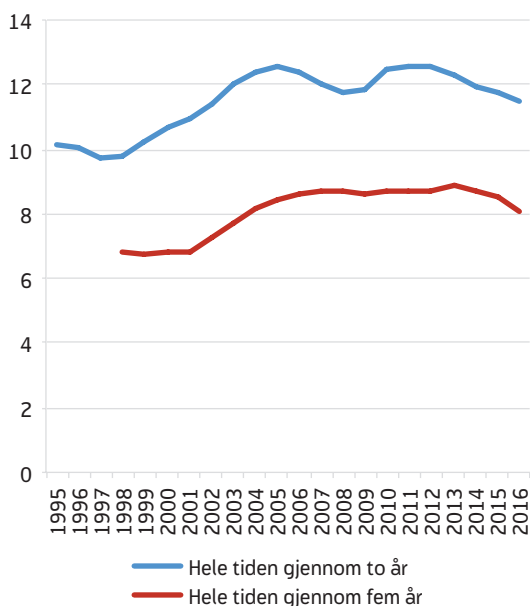
Hvis vi ser på de som har NAV-ytelser i minst to år, utgjør de 12 prosent av befolkningen i 2016, eller 388 000 personer. Hvis vi ser på de som har NAV-ytelser i minst fem år, utgjør de 8 prosent av befolkningen i 2016, eller 271 000 personer (figur 22 og figur 23).

Det ser ut til at endringen vi ser over tid er knyttet til konjunkturerne og er etterdønninger av nedgangskonjunkturerne i 2003/2004 og 2009/2010. Vi ser for eksempel at andelen som er utenfor minker i 2013 (som inkluderer årene 2009–2013). Jo lenger vi kommer fra finanskrisen i 2009, jo færre er utenfor.

Stadig færre eldre som mottar ytelser lenge

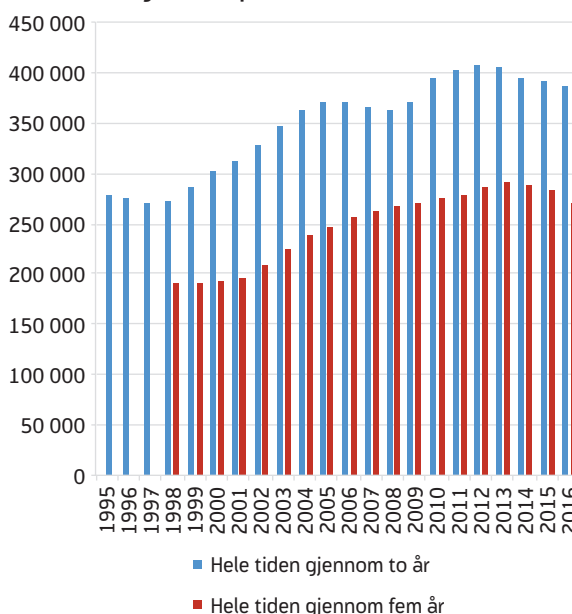
Figur 24 og figur 25 viser at det hovedsakelig er de over 62 som mottar ytelser gjennom hele to- og femårsperioden. Vi ser også at blant de eldste er det stadig færre som mottar trygdeytelser. Det er i denne aldersgruppen vi også ser størst reduksjon i antall uføre, og størst økning i antall sysselsatte.

Figur 22. Andel av befolkningen med ytelse gjennom en hel to- og femårsperiode. Prosent



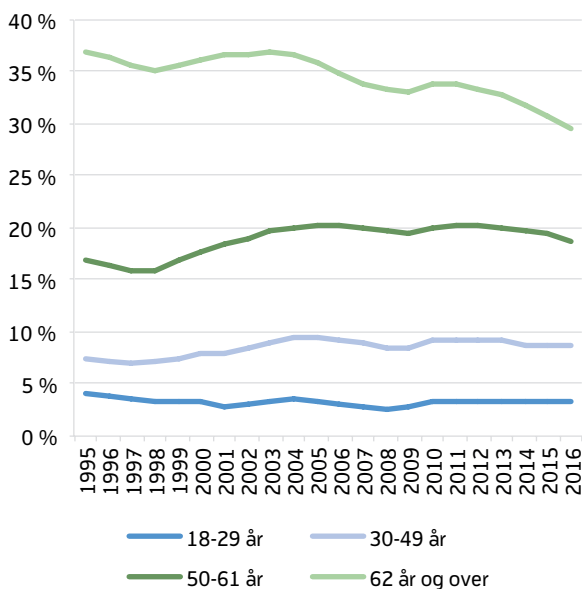
Kilde: NAV

Figur 23. Antall trygdemottakere med ytelse gjennom en hel to- og femårsperiode.



Kilde: NAV

Figur 24. På NAV-ytelser i hele toårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

Det er likevel noen unge som er inne på NAV-ytelser i lange perioder. Rundt fire prosent av de under 29 år er der over hele toårsperioden, og ca. 1 prosent av de unge har NAV-ytelser gjennom hele femårsperioden. Det som ikke framgår av figur 24 og figur 25, er at de unge også er mer utsatt for å bli presset ut av arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer, og har også vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet i disse periodene.

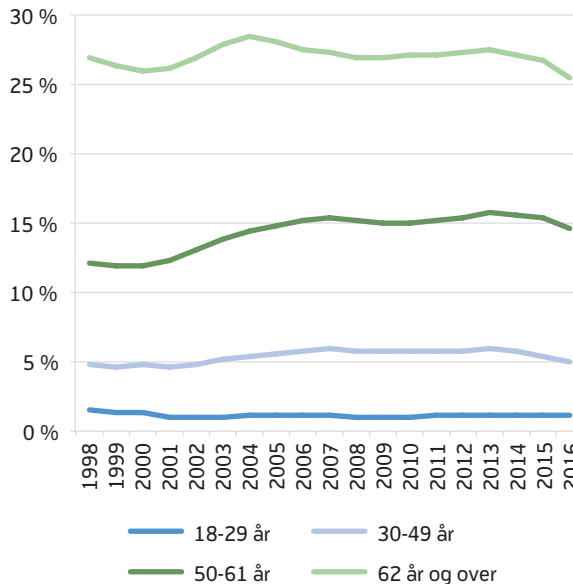
En del av de som tilsynelatende er «helt utenfor» har inntekt ved siden av

Men heller ikke gruppen som beskrevet som «helt utenfor» arbeidslivet kan vi definere som helt utenfor selv om de har hatt ytelse gjennom en lang periode. Mange av disse har graderte ytelse og er delvis i arbeid, andre har en 100 prosent ytelse, men tjener likevel litt ved siden av.

Vi har sett på de 392 196 personene som fikk ytelse gjennom hele perioden 2014 og 2015 (over 725 dager), og sett om disse var i arbeid i perioden. Vi finner at 26 prosent er registrert med et arbeidsforhold i samme periode.¹⁴ Vi gjorde det tilsvarende med de

¹⁴ Våre nåværende inntektsdata lar oss ikke splitte inntekt inn i skattbare NAV-ytelser og annen lønnsinntekt. Derfor bruker vi her aktivt arbeidsforhold som proxy på inntekt.

Figur 25. På NAV-ytelser i hele femårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

som hadde NAV-ytelser gjennom hele perioden 2011 til 2015 (over 1820 dager). Vi fant at 30 prosent av disse var registrert med et arbeidsforhold i perioden (tabell 1). Det er altså ikke slik at disse som «er på NAV», er helt utenfor arbeidslivet, noen deltar litt, og det kan variere hvor mye de deltar.

Tabell 1. Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2014 og 2015 og hele perioden 2011-2015, etter aktivt arbeidsforhold i perioden.

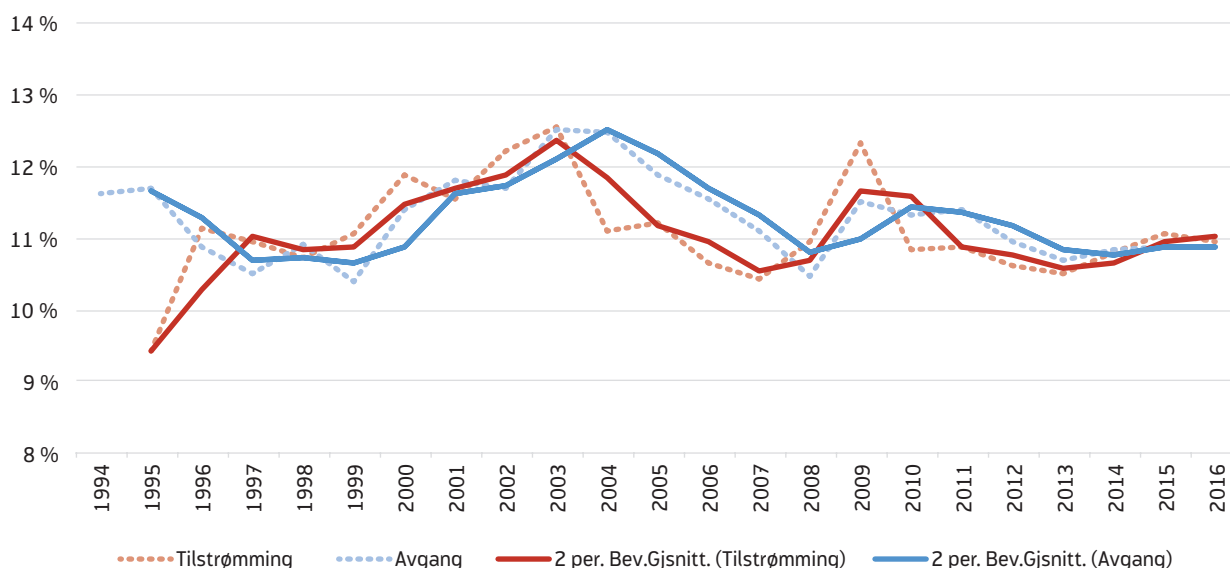
	Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2014 og 2015		Personer med NAV-ytelser i hele perioden 2011-2015	
Ikke i arbeid	288 803	73,6 %	197 464	69,6 %
I arbeid	103 393	26,4 %	86 241	30,4 %
Totalt	392 196	100 %	283 705	100 %

Kilde: NAV

Tilgang og avgang for ytelsene samlet

Ofte er det den enkelte ytelse som får oppmerksomhet. Et aktuelt eksempel er den økte tilstrømmingen av unge på uføretrygd. Vår tilnærming har vært å se tilstrømming og avgang fra ytelse samlet sett, hvor vi ser bort i fra overganger mellom ytelse. Vi ser at etter perioder med høy arbeidsledighet øker tilstrømming, mens høy avgang følger perioder med økt tilgang

Figur 26. Tilgang eller avgang fra NAV-ytelser som andel av befolkningen (mellom 18–66 år). Prosent



Kilde: NAV

(figur 26). Dette bekreftes av tidligere forskning (se for eksempel Bratsberg m. fl. (2013).

Frem til 2003 lå antall som fikk innvilget NAV-ytelser på et høyere nivå enn antallet som sluttet å motta ytelser, mens tendensen er motsatt fra 2004 og frem til 2008. Tilstrømning tiltar igjen med finanskrisen i 2008, mens avgangen dominerer fra 2010 og frem til 2014. I slutten av 2014 opplever vi en økning i ledigheten som henger sammen med lav oljepris og lave investeringer i oljesektoren. Denne forverringen på arbeidsmarkedet gjør at antall som innvilges NAV-ytelser igjen stiger og avgangen avtar.¹⁵ Det er altså flere som kommer inn på en NAV-ytelse og de blir der lengre enn tidligere.

Hva har vi funnet, og hva betyr det?

Perspektivet med antall tapte årsverk (687 000), samt antall som er «påmeldt» og «utmeldt» (Fløtten m.fl. 2011) og tilnærmingen i Horgen (2014) belyser viktige

sider av utviklingen i utenforskapet. Vårt perspektiv med trygd som en slags «stafett», og overvåking av hvor mange som er utenfor over lengre tid, kan være en annen nyttig innfallsvinkel i debatten om utenforskap.

Hvor lenge man er ute, og hvor raskt samfunnet klarer å inkludere de som faller ut, er viktige perspektiver i debatten om utenforskap. Det er ikke en fast gruppe i befolkningen som benytter ytelser over tid, og de som er innom er der i stadig kortere tid. Dersom man definerer det å være utenfor som at man har en NAV-ytelse i minst to år og samtidig ikke har et arbeidsforhold, finner vi at det nå er 289 000 er helt utenfor. Dersom man definerer det å være utenfor som å ha mottatt en NAV-ytelse i 5 år eller mer og samtidig ikke har et arbeidsforhold, så finner vi at det er 197 000 i denne kategorien.

Vi finner at det ikke er økning i avhengigheten av NAV over den perioden vi har studert, 1994–2016, hverken i befolkningen, eller blant de som benytter NAV. Trygdeytelsene er i stor grad et sikkerhetsnett og en midlertidig inntektssikring ved sykdom eller arbeidsledighet eller andre akutte livshendelser. Hvor mange som mottar de ulike ytelsene fra NAV, og hvilke enkeltytelser som har vært dominerende i ulike perioder for ulike aldersgrupper samt om det har skjedd en dreining fra ytelser knyttet til arbeidsledig-

¹⁵ Våre tilgangstall slutter i 2016. Dette skjer fordi vi kun teller en tilgang for en person som har tilgang ett år, men ikke de foregående. For avgangstallene har vi tall frem til 2015. Dette skyldes at vi kun teller en avgang for en person i ett år gitt at den ikke også neste år har en avgang.

het over til helserelaterte ytelser, diskuterer vi nærmere i Kann og Sutterud (2017).

En stadig større andel av befolkningen bruker ikke NAV-ytelser i det hele tatt.¹⁶ Dette kan delvis forklares med at det er flere unge friske innvandrere, og delvis at eldre gradvis har fått en bedre helse. I hvilken grad innvandring påvirker utviklingen er imidlertid noe vi kan se nærmere på. Når vi har sett på dette tildigere, påvirker ikke innvandringen utviklingen i vesentlig grad (se f.eks. Kann m.fl.2013 og Kann og Sutterud 2017).

Blant de som faktisk har bruk for NAV er det vanligst å ha bruk for NAV i en kort periode. De fleste som bruker NAV gjør det inntil et halvt år. Det er også en trend at de som har ytelser har det i kortere tid.¹⁷

Færre avhengig av NAV

Hvorfor er det færre på NAV?

Konjunktorendringer

Endringer i arbeidsmarkedet påvirker tilstrømmingen til NAV-ytelser, noe som igjen påvirker bruken av ytelsene. I dårlige tider på arbeidsmarkedet øker tilstrømmingen og dermed antallet som mottar en ytelse fra NAV. Når forholdene på arbeidsmarkedet bedres, øker utstrømmingen, som reduserer antallet trygdemottakere. Dette er kjente mekanismer som vi ser påvirker tallene vi har presentert ovenfor. Men konjunktorendringer alene forklarer ikke hvorfor det er færre på NAV. Vi må også ta hensyn til regelendringer.

Betyr regelverksendringer noe?

Det er noen regelendringer knyttet til NAV-ytelsene som kan bidra til å forklare funnene vi har presentert i denne artikkelen.

1 januar 2003 ble det innført innstramminger i varighetsbestemmelsene på dagpenger (se faktaboks i Kann og Sutterud (2017, s. 76)). Dette førte til en reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten folk mottok dagpen-

ger uten at det økte overgangen til andre ytelser (se f.eks. Falch m. fl. 2011 og Falch m.fl. 2012).

Aktivitetskravet på sykepenger som ble innført i 2004 førte til en kraftig reduksjon i sykefraværet. Det har også blitt vist at en reduksjon i det generelle sykefraværet påvirket antallet som brukte opp sykepengeretighetene, som igjen påvirket tilgangen på arbeidsavklaringspenger (se diskusjon av dette i Kann m.fl. 2013b og Kann og Sutterud 2017).

Innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 var en av flere endringer som skulle bidra til at flere kom i arbeid og færre ble varig uføretrygdet (St.meld.nr 9 2006–2007). Vi ser at antall på arbeidsavklaringspenger har gått ned siden 2010, uten at uføretrygden har økt tilsvarende. Varighetsindikatorene vi har vist i resultatdelen ovenfor viser også redusert varighet på arbeidsavklaringspenger.

Varighet på ytelser påvirkes av NAVs saksbehandling

Det er vanskelig å se på regelendringer alene, fordi NAVs saksbehandling også påvirker varighet. Dette så vi for eksempel i forbindelse med den innføringen av AAP. Den gjennomsnittlige lengden forløperne til AAP mottok trygd økte fra 2004 til 2010. Dermed økte også antallet som mottok disse ytelsene, og mange ubehandlede saker ble liggende lenge.¹⁸ I forbindelse med restansenedbygging ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, samt ekstra ressursinnsats i desember 2011, 2012 og 2014 knyttet til å rydde opp i gamle saker, gikk overgangen til uføretrygd opp og overgangen til arbeid gikk ned (Kann og Kristoffersen 2015).

Økonomiske insentiver kan påvirke varighet

Gjennom arbeidslinja, som det har vært stor enighet om siden 90-tallet, ligger det til grunn at det skal være lønnsomt å arbeide, og alle trygdeordningene har i

¹⁶ De kan likevel ha hatt sykefravær som er egenmeldt og sykefravær som betales av arbeidsgiver.

¹⁷ Datagrunnlaget vårt gjør samtidig at vi overestimerer varigheten samlet sett noe, og tegner slik sett et mer negativt bilde av utenforskap enn det er i virkeligheten med stadig flere graderte ytelser.

¹⁸ Årsaken til at restanser bygger seg opp, og noen saker blir liggende lenge, har ofte blitt forklart med at overgang til arbeid brukes som en suksessindikator på oppfølgingsarbeidet i NAV. Dersom NAV-kontor velger å ta tak i gamle saker, vil andelen som går til arbeid sannsynligvis bli redusert, siden de med lang varighet som regel har lav sannsynlighet for å lykkes i arbeidslivet og i større grad ender opp f.eks. med en uføretrygd (Kann og Kristoffersen 2015).

økende grad blitt reformert i tråd med denne politikken. Det har i liten grad vært reduksjon i ytelsene, istedenfor har man innført aktivitetsplikt og varighetsbestemmelser. Dette har vist seg å ha betydelig effekt på hvor mange som mottar trygd og hvor lenge man gjør det (Falch m. fl. 2011, Falch m.fl. 2012, Kann m.fl. 2016, Markussen 2010, Kann m.fl. 2014 og Kann og Lima 2015, se også diskusjon av dette i Kann og Sutterud 2017). I uføreforhøringen fra 2014 ligger det også sterke insentiver til å arbeide, samtidig som man beholder retten til uføretrygd selv om man går tilbake til fullt arbeid i perioder. Retten till full uføretrygd opprettholdes mens man er helt eller delvis i arbeid og kan gjenopptas dersom helsa på nytt skulle svikte. Reformen har bidratt til at de uføretrygdene som er i arbeid jobber mer, men foreløpig ikke at flere uføretrygdene er i arbeid (Kostøl og Mongstad 2014 og Alne 2016).

Det finnes flere analyser av hvorvidt endringer i en ytelses varighet eller kompensasjonsnivå påvirker overgang til arbeid, og antall som går inn, ut og mellom ytelser. For eksempel da rehabiliteringspengeordningen ble endret i 2002, fant Fevang m.fl. (2015) at endring i kompensasjonsnivå hadde signifikant betydning for overgang til arbeid. De fant også at kompensasjonsnivået påvirket overgang til alternative ytelser signifikant. Andre påpeker at aktivitetskrav kan være vel så effektivt som å redusere ytelser, med de negative konsekvenser reduserte ytelser og medfølgende økning i fattigdom kan ha (Holden m.fl. 2012). Falch m. fl. (2011 og 2012) viser at endringen i varighetsbestemmelser i dagpengeordningen, da maksimal varighet ble redusert fra tre til to år, reduserte tiden man gikk arbeidsledig uten at det økte overgangen til helserelaterte ytelser.

Full lønn under sykdom gir sterke økonomiske insentiver til at man holder seg i arbeidsmarkedet. Slik sett bidrar den til at det lønner seg veldig å delta i arbeidslivet med redusert helse, sammenlignet med å ha andre ytelser fra NAV, som innebærer en betydelig reduksjon i inntekt. Innstramminger i sykelønnsordningen vil slik sett kunne gi mindre insentiver til å arbeide dersom man har betydelige helseproblemer.

Ofte er det det motsatte som vektlegges, nemlig at full lønn under sykdom motiverer til å være hjemme, noe

som er riktig. Det gir (alt annet likt) mindre økonomiske insentiver til å jobbe på kort sikt (dag/uke/måned), men det gir også langt større insentiver til å være i arbeid på lang sikt (over ett år).

Vi har altså funnet at det er færre som er avhengige av NAV-ytelser i dag enn i 1994, og de er avhengig av NAV i kortere tid. Vi fant at dette skjer i alle aldersgrupper, men sterkest i aldersgruppen under 30 år. Over har vi lansert noen forklaringer. Men hvis NAV-mottakerne blir færre og ytelsesforløpene kortere, hvor blir disse menneskene da av?

Hvor blir folk av?

Sysselsettingen faller

En hypotese kunne vært at det er flere som jobber. Lenge har bare Island og Sveits hatt høyere andel av befolkningen i jobb enn Norge. Sysselsettingsandelen i Norge gikk imidlertid noe ned i forbindelse med finanskrisen 2008/2009, og har også fortsatt å falle etter dette. Nedgangen i sysselsettingsandel er tydelig blant de unge, og særlig blant unge menn med kort utdanning.

NEET

En annen hypotese er at personer sklir helt utenfor systemet, og ender opp i gruppen kalt NEET. Om lag 70 000 i alderen 15–29 år er verken i arbeid eller utdanning, dvs. sju prosent av den aldersgruppen (Bø m.fl. 2015, 9). Nivået i Norge for denne gruppen har vært stabilt over tid (ibid., 10).

Flere unge tar utdanning

Vi har hentet tall over studenter fra SSB som viser at stadig flere unge er i utdanning.¹⁹ Fra 1992 til 2016 har andelen økt fra 20-35 prosent i aldersgruppen 19-24 år og fra 11-16 prosent i aldersgruppen 25-29 år, og disse lever da hovedsakelig av studielån.

.....
¹⁹ Unge personer som faller utenfor både arbeidsliv, utdanning og annen form for opplæring går under betegnelsen NEET (Not in Employment, Education or Training). Dette kan være personer som tar et friår fra utdanning eller jobb. Andre tar seg fri noen måneder etter endt utdanning før de begynner å søke etter jobb. En annen gruppe er de som etter endt utdanning blir gående arbeidsledige på ubestemt tid. Andre igjen slutter med aktiv jobbsøking og gir også opp å fullføre utdanningen, slik at de blir værende inaktive på mer varig basis. Noen har helseproblemer som gjør at de kan være mindre aktuelle for både utdanning og jobb.

Vi ser altså at det blir stadig færre hos NAV, færre sys-selsatte (særlig blant unge) og stabilt antall blant NEET-populasjonen. Derfor står vi igjen med utdanning som en av hovedforklaringene for hvorfor andelen trygdemottakere går ned, og da i særlig grad blant de unge.

Politiske implikasjoner

I denne artikkelen har vi sett at som andel av befolkningen så har færre og færre behov for ytelser fra NAV. Det kan tilsa at tilstanden til den yrkesaktive befolkningen er bedre enn det ryktet tilsier. Men det kan bli bedre.

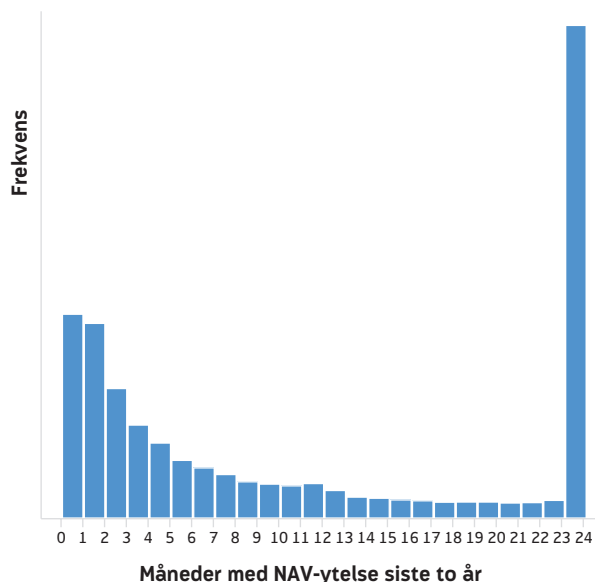
Hansen og Lorentzen (2017) argumenterer for at aktiveringspolitikken som har blitt ført siden 90-tallet har

resultert i at flere som mottok midlertidige helse-relaterte ytelser har gått over i arbeid. Vi finner også tegn på mindre utenforskap i vår analyse.

Mange har tatt til orde for økt deltagessikring istedenfor inntektssikring, se f.eks. Røed (2011) og Holden (2012). Aktiveringspolitikk krever en betydelig oppfølgingsinnsats fra NAV og også arbeidsgivere som er villige til å ta inkludere personer med helseutfordringer. En måte å drive bedre oppfølging av personer på helserelaterte ytelser kan være å vri innsatsen fra kvalifisering i utdanningssystemet og arbeidstrening i skjermet sektor over til å bruke det ordinære arbeidslivet (se Dale-Olsen og Hagelund 2015 og Nicolaisen 2017).

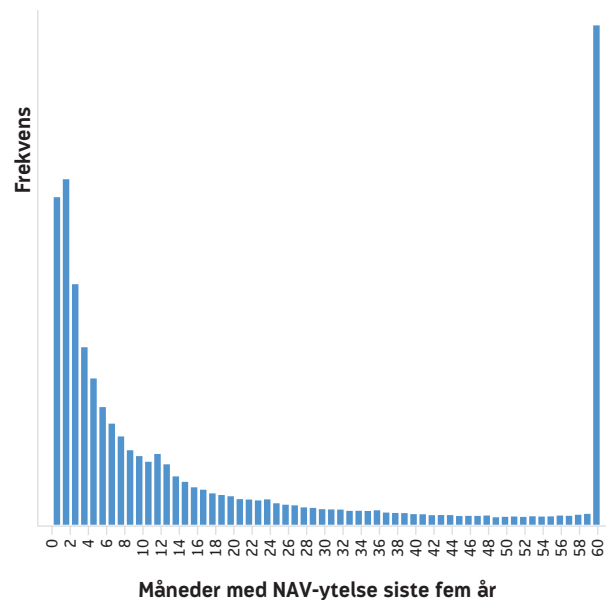
Vedlegg

Figur 27. Personer med en eller flere NAV-dager siste to år etter varighetsgrupper (0 ikke med). Andel av befolkningen



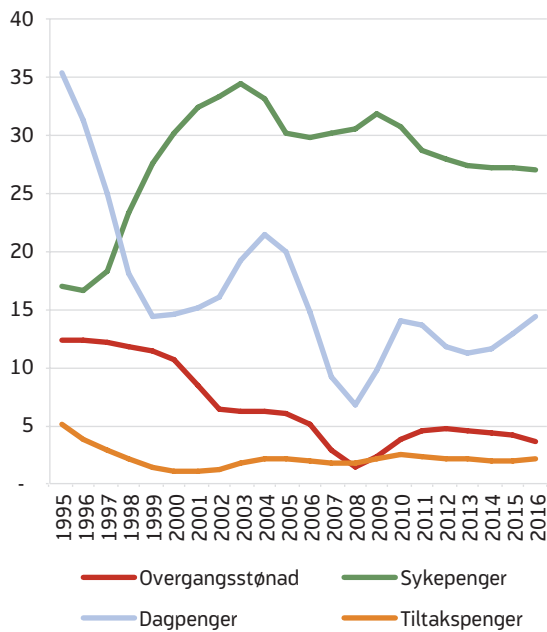
Kilde: NAV

Figur 28. Personer med en eller flere NAV-dager siste fem år etter varighetsgrupper (0 ikke med). Andel av befolkningen



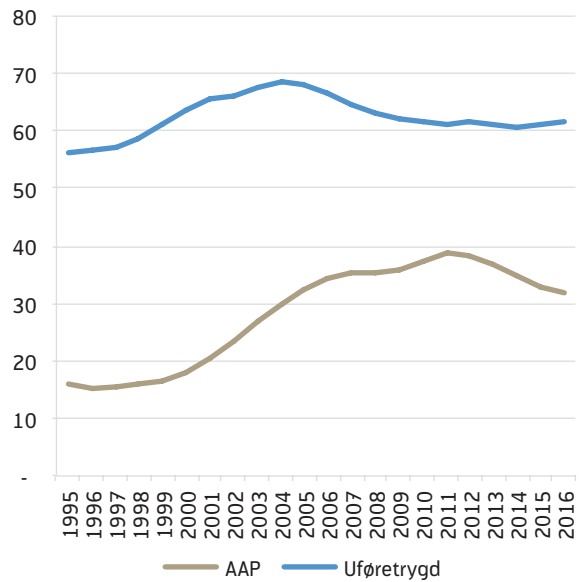
Kilde: NAV

Figur 29. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år.



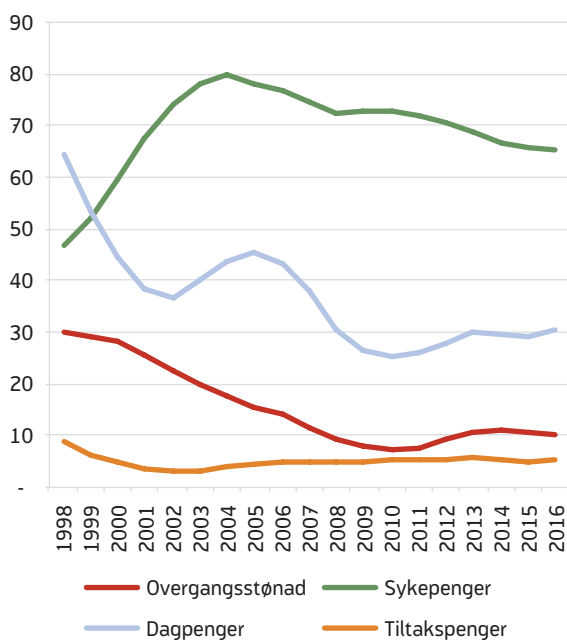
Kilde: NAV

Figur 30. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste to år.



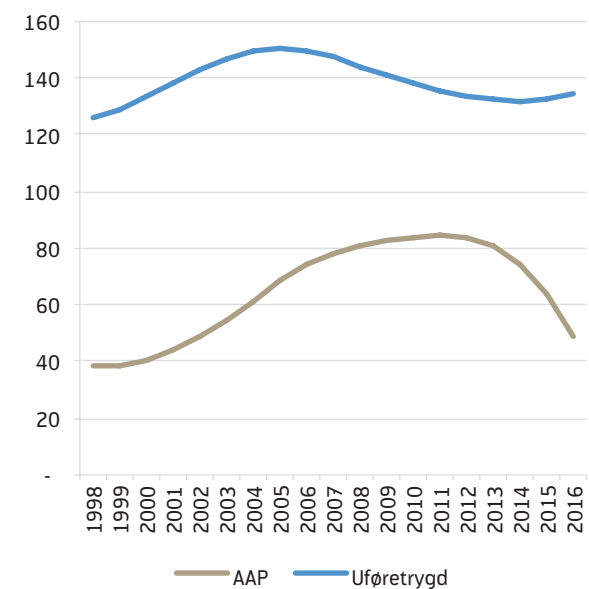
Kilde: NAV

Figur 31. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år.



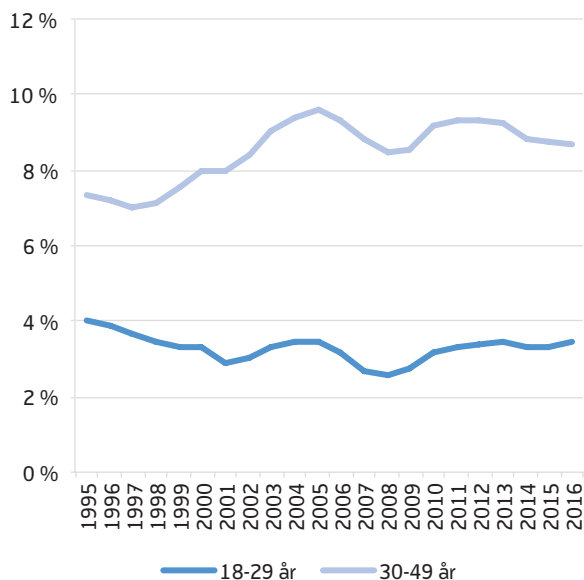
Kilde: NAV

Figur 32. Gjennomsnittlig antall dager per år per innbygger, siste fem år.



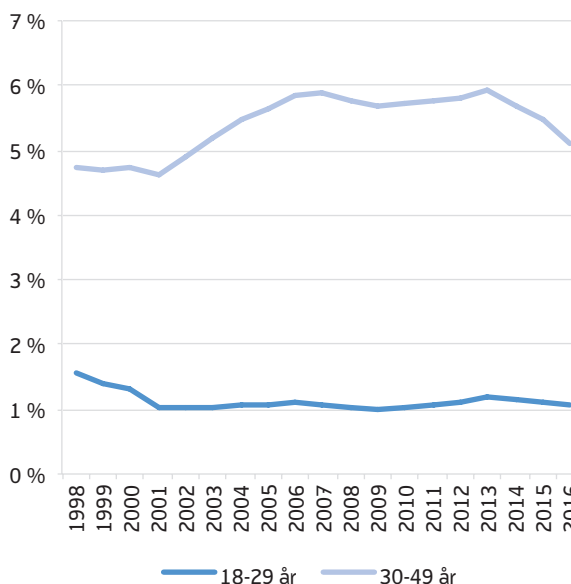
Kilde: NAV

Figur 33. Mottar NAV-ytelser i hele toårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

Figur 34. Mottar NAV-ytelser i hele femårsperioden, etter alder, som andel av befolkningen.



Kilde: NAV

Referanser

Alne, Ragnar Hjellset (2016), «Jobber de uføretrygdede mer etter uføreforhøringen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 43–59.

Andersen, Ulf og Steinar Folkvord (2016). «Utbetalinger fra NAV til personer bosatt i utlandet». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 49–61.

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2013). «Er det slik at få individer står for det meste av sykefraværet?» *Arbeid og velferd*, 3/2013, 49–55.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang, Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance», *Labour Economics*.

Bø, Tor Petter og Åsne Vigran (2015) «Utenfor arbeidsliv og skole – unge 15–29 år i Norge og Europa. Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning», *Samfunnsspeilet*, 1/2015.

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning-art>.

Dagens Næringsliv (2017). «687 000 årsverk gikk tapt i fjor på grunn av sykdom og ledighet», 17. september 2017.

Dale-Olsen, Harald og Anniken Hagelund (2015). «Arbeidsgiverne og arbeidslinja», I: Ann-Helén Bay; Anniken Hagelund & Aksel Hatland (red.), For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger. Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-49470-4.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2011). «Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter». *Søkelys på arbeidslivet*. 1–2, 2011.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012). «Analyse av en dagpengereform, Effekter av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 3, 2012.

Fevang, Elisabeth; Hardoy, Inés og Røed, Knut. (2015) «Temporary Disability and Economic Incentives». *The Economic Journal*, forthcoming. (Tilgjengelig fra: <http://www.frisch.uio.no/Publikasjoner> (Hentet: 02.10.2015)).

- Fløtten, Tone, Åsmund Hermansen, Jon M. Hippe og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011). *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Fafo-rapport 13/2011.
- Folkehelse rapporten (nettutgaven) - Helsetilstanden i Norge <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>
Hos unge: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/helse-i-ulike-befolkningsgrupper/helse-hos-barn-og-unge---folkehelse/#psykisk-helse-og-psykiske-lidelser>
- Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2017). «687 000 tapte årsværk i 2016». NAV-notat 2/2017, Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hansen og Lorentzen (2017). «Work and welfare trajectories in Norway over two decades: Has the goal of getting more people into work been achieved for people at risk of health-related exclusion from the labor force.» Working paper, presented at 15th Annual ESPAnet Conference 2017 Lisboa.
- Holden, Steinar; Simen Markus og Knut Røed. «Arbeid til alle?» *Samfunnsøkonomen*, No. 9 (2012), 92–104.
- Horgen, Erik Herstad (2014) *Personer på velferdsytelser utenfor arbeidslivet*. Rapport 34/2014, SSB. <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/personer-pa-velferdsytelser-utenfor-arbeidslivet>
- Jacobsen, Ove (2014). «Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.
- Kann, Inger Cathrine, Torunn Bragstad og Ola Thune (2013a) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 24–38.
- Kann, Inger Cathrine, Thune, Ola og Galaasen, Anders Mølster (2013b) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.
- Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 14–33.
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 77–94.
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 105–122.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen. (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77–92.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017). «Stadig færre på trygd». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 41–57.
- Kostøl, Andreas Ravndal; Mogstad, Magne (2014). «How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work». *The American Economic Review* 2014. Volum 104 (2), s. 624–655.
- Markussen, S. (2010). «Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, Nr.3.
- Nicolaisen, Heidi (2017). «Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 35–48.
- Nossen, Jon Petter (2014). «Utviklingen i sykefraværet: betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007). «Arbeid, velferd og inkludering».
- Røed, Knut (2011). Fra Inntektssikring til deltakelses-sikring? *Samfunnsøkonomen*, No. 6 (2011), 4–10.
- Terum, Lars Inge og Hatland, Aksel (2014). «Sysselsetting og trygd under arbeidslinja» *Søkelys på arbeidslivet*. 1–2, 2014.

