

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2019:14

Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land

Axel West Pedersen, Anne Skevik Grødem og Ines Wagner

© Institutt for samfunnsforskning 2019
Rapport 2019:14

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN: 978-82-7763-640-5

ISSN: 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
1 Innledning	9
1.1 Rapportens disposisjon	10
1.2 Avgrensninger	10
2 Politikktviklingen i de enkelte land	12
2.1 Norge	12
2.2 Danmark	18
2.3 Sverige	25
2.4 Finland	29
2.5 Island	34
2.6 Nederland	38
2.7 Tyskland	44
2.8 Storbritannia	47
3 Variasjon i innretning, sjenerøsitet og tilgjengelighet	53
3.1 Arbeidsledighet	53
3.2 Sykdom	57
3.3 Uførhet	61
3.4 Minstesikring/sosialhjelp	63
3.5 Forskjeller og likheter på systemnivå	66
4 Nærmere om aktiveringspolitikk	69
4.1 Aktivering – en begrepsgjennomgang	69
4.2 Komparativ forskning om aktivering	73
4.3 Aktivitetskrav i ytelser under arbeidsledighet	79
4.4 Aktivitetskrav ved stønad under sykdom	82
4.5 Aktivitetskrav i sosialhjelpsordningene	85
4.6 Avslutning	90

5 Trygd og arbeid som kilder til forsørgelse	92
5.1 Trygdepolitikk, trygdemottak og sysselsetting	92
5.2 Bruk av EU-SILC-data – styrker og svakheter	94
5.3 Utviklingen i mottaksrater på individnivå	96
5.4 Utviklingen i trygdeavhengighet på husholdsnivå	104
5.5 Oppsummering	107
6 Sammenfatning og avslutning	109
Litteratur	114
Vedlegg 1 Borgerlønnforsøkene i Finland og Nederland	123
Finland	124
Nederland	128
Holdninger til borgerlønn i europeisk opinion	131

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet som ledd i prosjektet «Internasjonal sammenligning av inntektssikringsordninger». Det er tidligere offentliggjort en delrapport fra prosjektet med tittelen Inntektssikring for befolkningen i yrkesaktiv alder – en sammenligning av syv nordeuropeiske land (Pedersen mfl. 2019).

Denne hovedrapporten er ført i pennen av Axel West Pedersen (prosjektleder), Anne Skevik Grødem og Ines Wagner. Ines Wagner har skrevet utkast til vedlegget om borgerlønnforsøkene i Finland og Nederland og gitt innspill til landbeskrivelsene av Tyskland, Nederland og Island i kapittel 2. Anne Skevik Grødem har skrevet kapittel 4 om aktiveringspolitikk. Hun er i tillegg hovedforfatter av kapittel 2 og medforfatter av kapittel 6. Axel West Pedersen har skrevet innledningskapitlet samt kapittel 3 og 5. Han er også hovedforfatter av kapittel 6 og medforfatter av kapittel 2 og av vedlegget om borgerlønn. Magnus Bergli Rasmussen og Erling Barth har bidratt til å fremskaffe de kvantitative data som er presentert i henholdsvis kapittel 3 og 5.

Vi har underveis i arbeidet med dette prosjektet hatt en omfattende dialog med vår oppdragsgiver i Arbeids- og sosialdepartementet og mottatt en lang rekke innspill til forbedringer av rapporten. Spesiell takk til Hanne Haugen Jordheim.

Oslo, 08.08 2019
Axel West Pedersen
Forsker I

Sammendrag

Forfattere	Axel West Pedersen, Anne Skevik Grødem, Ines Wagner
Tittel	Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land
Sammendrag	Rapporten sammenligner utviklingen i inntektssikringssystemene for befolkningen i yrkesaktiv alder og deres bruk i åtte nordeuropeiske land. I tillegg til de fem nordiske landene omfatter sammenligningen Nederland, Storbritannia og Tyskland. Kapittel 2 gjør rede for hovedtrekk i den kronologiske utviklingen i trygdepolitikken i hvert av de åtte landene over de siste to til tre tiårene. Kapittel 3 sammenfatter forskjeller og likheter mellom landenes trygdesystemer med hensyn til sjenerøsitet, tilgjengelighet og andre generelle systemtrekk. Kapittel 4 tar spesielt for seg dreiningen mot aktivering i sosialpolitikken som alle de åtte landene i varierende grad og på ulike måter har forsøkt å iverksette siden midten av 1990-årene. Kapittel 5 tar opp det mer analytiske spørsmålet hvorvidt den observerte variasjonen mellom land og over tid i trygdesystemene og trygdepolitikken har påvirket andelen trygdemottakere og avhengigheten av henholdsvis trygdeinntekt og arbeidsinntekt blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Rapportens funn sammenfattes og diskuteres i kapittel 6.
Emneord	trygdepolitikk, trygdeytelser, sysselsetting, aktivering, inntektssikring, arbeidsinntekt

English summary

Authors	Axel West Pedersen, Anne Skevik Grødem, Ines Wagner
Title	Social policy and the take-up of social security benefits in eight Northern European countries
Summary	<p>This report compares the developments in social security systems for the working age population and the developments in benefit take-up and benefit dependency among this subgroup in eight Northern European countries. This comparative description and analysis covers the five Nordic countries as well as the Netherlands, the UK, and Germany. Chapter 2 provides chronological narratives of social policy developments over the last two to three decades in each of the respective countries. Chapter 3 summarizes the similarities and differences between the respective social security systems, in terms of generosity, accessibility, and general systemic characteristics. Chapter 4 focuses specifically on the move towards activation, which has been observed in different forms and to varying degrees since the mid-1990s in all eight countries. Chapter 5 addresses the more analytical issue of whether the observed variations in income security systems and policies have made a difference in terms of both social security take-up and the balance between social security benefits and labor income in the income packages of the working age population. Finally, Chapter 6 summarizes the findings of the report.</p>
Index terms	Social policy, social security, benefits, employment, earnings

1 Innledning

Hensikten med dette prosjektet er å beskrive utviklingen i inntektssikrings-systemene for befolkningen i yrkesaktiv alder og deres bruk i åtte nordeuropeiske land. I tillegg til de fem nordiske landene omfatter sammenligningen Nederland, Storbritannia og Tyskland.

En sentral premiss for prosjektet er at det ikke på forhånd kan utelukkes at innretningen av inntektssikringssystemene kan ha betydning for utviklingen i sysselsettingsratene for befolkningen i yrkesaktiv alder, og at det potensielt kan være konflikt mellom de eksplisitte målene for inntektssikringssystemene på den ene siden – å skape økonomisk trygghet for befolkningen og å bidra til å bekjempe fattigdom og å redusere økonomisk ulikhet – og på den andre siden hensynet til å oppnå og opprettholde høy yrkesdeltakelse. En komparativ analyse av erfaringene fra land som ellers ligner på Norge, kan kaste lys over et slikt dilemma og omfanget av det. I tillegg kan vi høste lærdommer fra andre land om eventuelle vellykkede grep for å forene hensynene til sosial trygghet og bekjempelse av ulikhet og fattigdom på den ene siden og statsfinansiell bærekraft og sysselsetting på den andre.

Rapporten er den andre leveransen fra prosjektet. En tidligere publisert delrapport ga en mer detaljert oversikt over inntektssikringsordningene i de enkelte landene (Pedersen mfl. 2019).

Også denne hovedparten av rapporten er i stor grad viet deskriptive problemstillinger – knyttet til innretningen og utviklingen av inntektssikringssystemene de siste tiårene. I tillegg til å beskrive utviklingen i systemtrekk, sjenerøsitet og tilgjengelighet drøfter vi forskjeller og likheter i aktiveringspolitikken som de åtte landene har ført over de siste tiårene. Sist, men ikke minst prøver vi å reise mer analytiske problemstillinger knyttet til trygdepolitikens virkninger på sentrale samfunnsmessige utfall, som andelen trygdemottakere og fordelingen mellom trygdeinntekt og arbeidsinntekt blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

1.1 Rapportens disposisjon

I kapittel 2 beskriver vi hovedtrekk i politikktutviklingen over de siste 25 årene når det gjelder inntektssikringssystemene i de åtte landene. Landbeskrivelsene er i hovedsak nyskrevne, men bygger i varierende grad på mer institusjonelt orienterte landbeskrivelser i den tidligere delrapport fra prosjektet (Pedersen mfl. 2019).

Kapittel 3 sammenfatter forskjeller og likheter i inntektssystemenes sjenerøsitet og tilgjengelighet. Kapitlet er tilnærmet identisk med et avsnitt i den tidligere delrapporten fra prosjektet («Sammenligning av ordningene», s. 36–47 i Pedersen mfl. 2019).

Kapittel 4 gir en nærmere oversikt over og drøfting av aktiveringspolitikken, som har fått en stadig viktigere rolle i utviklingen av inntektssikringssystemene i alle landene vi har studert.

I kapittel 5 bruker vi data fra EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)) til å kaste lys over utviklingen i trygdemottak i de åtte landene og hvilke roller henholdsvis trygd og arbeidsinntekt spiller for forsørgelsen av befolkningen i primær yrkesaktiv alder (30–55 år).

1.2 Avgrensninger

Prosjektet konsentrerer seg om inntektssikringsordningene for befolkningen i yrkesaktiv alder. Det innebærer at vi ikke har tatt sikte på å kartlegge innretningen av alderspensjonssystemene, selv om disse i og for seg kan tenkes å ha betydelige konsekvenser for sysselsettingen både gjennom hele den yrkesaktive livsfasen og ikke minst i eldre år gjennom å påvirke den typiske avgangsalderen fra arbeidslivet. Tilsvarende har vi viet lite oppmerksomhet til ordninger for studiefinansiering og til mer generell utdanningspolitikk som kan tenkes å påvirke det typiske tidspunktet for inntreden i arbeidslivet.

For øvrig har vi så langt det har vært mulig, forsøkt å dekke de viktigste ordningene for inntektssikring i den yrkesaktive livsfasen, og de viktigste ordningene er her ordninger som skal kompensere for inntektssvikt ved arbeidsløshet, sykdom og uførhet, i tillegg til mer generelle minstesikringsordninger (sosialhjelp). Vi trekker også etter behov inn omtaler av viktige ordninger for inntektsstøtte, som barnetrygd og bostøtte, siden disse ordningene på ulike måter kan ha innvirkning på kompensasjonsgradene og dermed inntektstryggheten til både lønnstakere og trygdemottakere. Foreldrepengeordninger har vi

imidlertid i samråd med oppdragsgiveren valgt å holde utenfor sammenligningene.

Disse avgrensningene avspeiles også i våre analyser basert på EU-SILC-dataene av nivå og endring i mottaket av trygdeytelser i kapittel 5. Her ser vi bare på trygdemottak i befolkningen i den primære yrkesaktive livsfasen – definert som aldersgruppen 30–55 år.

2 Politikutviklingen i de enkelte land

I dette kapitlet beskriver vi hovedtrekk ved utviklingen over tid i inntekts-sikringsordningene i det enkelte land fra ca. 1995 og frem til i dag. Plassen tillater ikke at vi presenterer den aktuelle politikken i alle detaljer, og vi viser til Pedersen mfl. (2019) for mer inngående beskrivelser av enkeltordninger i hvert av de åtte landene. I gjennomgangen tar vi i liten grad sikte på å drøfte årsakene til endringer i politikken (for eksempel økonomiske konjunkturer eller politiske skifter), men nevner disse som bakgrunn der det er særlig relevant. Vi tar heller ikke opp diskusjonen om hvordan ulike tiltak og politikkenringer har virket. Landbeskrivelsene nedenfor er malt med bred pensel, med et ønske om å få frem forskjeller og likheter i politikutviklingen på dette feltet mellom de åtte landene.

2.1 Norge

I Norge nådde etterkrigstidens ekspansjon av trygdesystemet et foreløpig toppunkt med innføringen av full lønn under sykdom i 1978. Det norske trygdesystemet har siden da vært preget av en – i internasjonalt perspektiv – høy grad av stabilitet.¹

Norge har hatt lav arbeidsløshet gjennom hele perioden etter årtusenskiftet sammenlignet med andre land i Europa. Også ungdomsledigheten, som typisk vekker ekstra bekymring, har vært lav i Norge sammenlignet med andre land. Dagpengereguleringen ble endret flere ganger på 1990-tallet, og en større endring kom i 2003: Da ble inngangskravet skjerpet ved at kravet til lønnsinntekt i foregående år ble økt fra 1,25 G til 1,5 G. Alternativt kan man ha tjent 3 G i løpet av de tre siste årene. Samtidig ble det stilt høyere krav til bortfall av arbeid: Tidligere kunne man få dagpenger hvis man mistet minimum 40 prosent av stillingen, fra 2003 har kravet vært 50 prosent. Stønadsperioden ble også forkortet fra 156 uker til 104 uker for dem som hadde hatt inntekter over 2 G i opptjeningsperioden. I Norge har det alltid formelt gjeldt strenge krav om å stå til rådighet for arbeid og herunder til geografisk og yrkesmessig mobilitet for motakerne av arbeidsledighetstrygd. I 2003 ble det i tillegg gitt bestemmelser i for-

¹ Foreldrepermisjonsordningene har ekspandert siden og kontantstøtten har kommet til, men denne rapporten tar ikke for seg disse ordningene – jf. innledningen.

skrift som presiserer den allerede eksisterende plikten til å aktivt søke arbeid, og som presiserer at arbeids- og velferdsetaten kan pålegge stønadsmottakeren å gjennomføre konkrete aktiviteter med sikte på å komme i jobb, som for eksempel å føre jobblogg.

Etter 2003/2004 har det bare blitt gjort mindre endringer i dagpengeregelverket. I 2004 ble den maksimale stønadperioden for personer med tidligere lønnsinntekt under 2 G redusert fra 78 til 52 uker. Fra 1. januar 2016 ble det innført vesentlig strengere sanksjonsregler ved selvforskyldt ledighet, mens det fra mai 2016 ble noe enklere å kombinere dagpenger med utdanning. Betingelsen er at utdanningen eksplisitt er lagt opp slik at den kan kombineres med heltidsarbeid på dagtid, slik at man fortsatt er reell arbeidssøker i utdanningsperioden. Fra 2018 ble perioden for å kunne motta dagpenger mens man arbeider med å bygge opp egen virksomhet (dagpenger til gründere), utvidet fra ni til tolv måneder.

Sykepengeordningen i Norge er en av de mest sjenerøse i hele OECD-området, og ordningen har bare gjennomgått mindre endringer siden innføringen av full lønn under sykdom i 1978. Taket i sykelønnsordningen ble senket i flere omganger på 1980-tallet, og regimet for oppfølging av sykmeldte har blitt endret en rekke ganger. Den viktigste endringen i selve ordningen var innføringen av et prinsipielt aktivitetskrav for sykmeldte etter åtte ukers fravær fra 2004.

Siden begynnelsen på 1990-tallet har partene i arbeidslivet i samarbeid med staten søkt å redusere sykefraværet – i de senere år gjennom avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Den første IA-avtalen ble inngått i 2001 og hadde tre hovedmål: (1) å redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden 2001–2005, (2) å få ansatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og (3) å øke den reelle pensjoneringsalderen. Avtalen ble fornyet i 2006, 2010 og 2014, med de samme (oppdaterte) målene. Mot slutten av 2018 ble avtalen inngått for femte gang, for perioden 2019–2022, men da med en litt annen innretning. En viktig endring er at IA-avtalen i de fire første periodene omfattet arbeidsplasser som valgte å være IA-bedrifter, mens avtalen fra 2019 omfatter hele arbeidslivet. Målsettingene er også litt annerledes: (1) Sykefraværet skal reduseres med ti prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018, og (2) frafallet skal reduseres. Innsatsen skal rettes mot bransjer og sektorer som har potensial for å redusere sykefraværet.

Måloppnåelsen for IA-avtalene for perioden 2001–2018 ble omtalt av en faggruppe som rapporterte 29. juni 2018 (Faggruppen for IA-avtalen 2018). Faggruppen konkluderte at måloppnåelsen var moderat: Sykefraværet var redusert

med 9,7 prosent mellom 2. kvartal 2001 og 4. kvartal 2017. Nedgangen var klart større for menn enn for kvinner og svært ujevnt fordelt på bransjer, og siden 2012 var det knapt noen nedgang å spore overhodet. Med delmål 2 hadde lite skjedd: Verken andelen sysselsatte funksjonshemmede, antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger eller antallet som gikk over på uførepensjon, tyder på at det var flere med redusert funksjonsevne som var i arbeid i 2018 enn i 2001. Delmål 3 ble derimot betraktet som oppnådd: En 50-åring hadde i 2017 i gjennomsnitt 11,9 gjenstående årsverk i arbeidslivet. Dette var 2,3 år mer enn i 2001, og indikatoren hadde aldri vært høyere.

Norge søkte altså å redusere sykefraværet gjennom å involvere partene i arbeidslivet i innsatsen for arbeidsmiljø og tettere oppfølging av sykmeldte. IA-avtalen har som utgangspunkt at det er bra for folk å være i arbeid, og at arbeidsgivere plikter å tilrettelegge og følge opp på en slik måte at flest mulig kan være i jobb. Sentrale virkemidler er graderte sykmeldinger og et omfattende regime med oppfølgingsplaner og dialogmøter.

Stønadene til personer med mer varige helseutfordringer er endret flere ganger i Norge siden 2000. Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004 etter forslag fra Sandman-utvalget (NOU 2000: 27). Ytelsen rettet seg særlig mot yngre mottakere og mottakere med psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Denne stønaden eksisterte bare i seks år før den ble slått sammen med rehabiliteringspenger og attføringspenger i 2010. Den nye ytelsen ble hetende arbeidsavklaringspenger (AAP). Denne var tidsavgrenset til fire år og innebar et relativt omfattende oppfølgingsregime. Det skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering, og stønadsmottakeren skal være med på å utarbeide en aktivitetsplan. Brukeren skal delta i behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging, har meldepplikt til NAV hver 14. dag og skal bidra aktivt for å komme i arbeid og delta på aktiviteter som er blitt definert i samarbeid med veilederen. Dersom vilkårene ikke oppfylles, reduseres AAP så lenge det ikke er rimelige grunner til at brukeren ikke har oppfylt vilkårene. I 2018 ble varigheten på arbeidsavklaringspengene redusert til tre år.

Den norske uføretrygden ble i forbindelse med folketrygdreformen i 1967 utformet som en førtidig alderspensjon, med en tilsvarende kombinasjon av ytelseskomponenter: grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg for personer med lav opptjent tilleggspensjon. Størrelsen på tilleggspensjonen ble beregnet med utgangspunkt i inntektshistorien frem til uføretidspunktet og et fremskrevet inntektsforløp frem til uttaket av alderspensjon ved 67 år (70 år før 1973). Uførepensjonistene var i likhet med alderspensjonistene begunstiget av mildere beskatning gjennom et særfradrag og lavere trygdepremie. I forbindelse

med innstrammingsreformen av alderspensjonene i 1992 ble også uførepensjonene beskåret med negative konsekvenser for kompensasjonsratene på midlere og høyere inntekter.

Fra midten av 1980-tallet vokste uføreratene i Norge raskt, og dette har fra tidlig på 1990-tallet vært betraktet som et alvorlig arbeidsmarkedsøkonomisk og statsfinansielt problem – se blant annet den såkalte attføringsmeldingen fra 1992 (St. meld. nr. 39 for 1991–92), som for første gang lanserte begrepet «arbeidslinjen» som uttrykk for en politisk ambisjon om å bremse utstrømmingen til særlig de helserelaterte trygdene med uføretrygden i spissen. Et konkret forsøk på å bremse tilstrømmingen til uføretrygden var å stramme inn og presisere det medisinske vilkåret for ytelse av uføretrygd i 1992. Innstrammingen viste seg imidlertid å bare ha en forbigående virkning på tilstrømmingen til uførepensjon.

I årene rundt årtusenskiftet ble barnetilleggene i uføretrygden økt i flere omganger som resultat av en sterk oppblomstring av politisk interesse for fattigdom og økonomisk ulikhet, som blant annet kom til uttrykk gjennom den såkalte utjæmningsmeldingen, som ble fremmet av Bondevik I-regjeringen (St. meld. nr. 50 (1998–1999)), og en stortingsmelding om fattigdomsbekjempelse, som ble fremmet av Bondevik II-regjeringen i 2003 (St. meld. nr. 6 (2002–2003)) (se Fløtten og Pedersen 2009). Fra og med 2003 utgjorde barnetilleggene 0,4 G per barn under 18 år. Barnetilleggene er behovsprøvd.

Som konsekvens av reformen av folketrygdens alderspensjon, som trådte i kraft 1. januar 2011, har uføretrygden blitt løsrevet fra regelverket for utmåling av alderspensjon. Fra 2015 utmåles uføretrygden basert på inntekten i de siste tre–fem årene før uførheten inntraff, og fra 2015 utgjør den 66 prosent av den tidligere yrkesinntekten opp til et tak på 6 G og med en minsteytelse for enslige på 2,48 G. Samtidig ble skattleggingen av uføretrygdede likestilt med skattleggingen av lønnsinntekt. Omleggingen av uføretrygden var ikke ment å føre til store endringer i gjennomsnittsyttelsene. Fra 2015 ble det også innført et smidigere regelverk for avkortning av uføretrygd mot arbeidsinntekt, som var ment å stimulere uføretrygdede til å utnytte sin eventuelle restarbeidsevne.

Et offentlig utvalg som utredet mulige tilpasninger av uføretrygden til pensjonsreformen, var delt i synet på om barnetilleggene burde reduseres for å unngå sterke økonomiske disinsentiver til arbeid for uføretrygdede med barn (NOU 2007: 4), men forslaget om innstramming fikk ikke politisk støtte. Fra 2016 er det innført et tak slik at summen av uføretrygd og barnetillegg ikke skal overstige 95 prosent av inntekten før uførheten inntraff.

NAV-reformen ble innført gradvis i perioden 2006–2011. Reformen slo sammen den tidligere arbeidsformidlingen med trygdekontorene og sosialkontorene og ga hver kommune/bydel ett kontor som brukerne skulle henvende seg til når de trengte hjelp med jobbsøking, kvalifisering eller inntektssikring. Hensikten var å hindre at noen brukere «falt mellom stolene», og å skape enhetlige løp rundt hver enkelt bruker i tettere samarbeid mellom trygde- og arbeidsmarkedsetatene (Andreassen og Aars 2015).

Økonomisk sosialhjelp er det siste sikkerhetsnettet for personer som ikke klarer å forsørge seg selv på andre måter. Sosialhjelpen har historisk vært en kommunal ytelse, og er det fortsatt, men den nasjonale normeringen ble sterkere på 2000-tallet. Denne utviklingen startet i 2001, med et rundskriv som blant annet presiserte kommunenes adgang til å kreve aktivitet av sosialhjelpsmottakere, samtidig som det oppfordret til å legge til rette for arbeidstrening (Gubrium, Harsløf og Lødemel 2014). Rundskrivet inneholdt også for første gang et sett med statlige sats for stønad til livsopphold for ulike familietyper. Satsene var veiledende, ikke bindende, og lovgivningen påla fortsatt kommunene å gjøre konkrete individuelle vurderinger. I tillegg til stønad til livsopphold har sosialhjelpsmottakere krav på å få dekket rimelige bortgifter. En etterfølgende studie viste at de fleste kommuner valgte å tilpasse de kommunale satsene til de statlige veiledende satsene, men fortsatt var det betydelig variasjon i praktiseringen (Brandtzæg, Flermoen, Lunder, Løyland, Møller og Sannes 2006). Rundskrivet anbefalte kommunene å regne kontantstøtte og barnetrygd inn i behovsprøvingen mot husholdets inntekter fra andre kilder. Noen kommuner – blant andre Oslo – valgte derimot å videreføre sin tidligere praksis med å holde barnetrygd utenfor behovsprøvingen, men til gjengjeld opererer Oslo kommune med vesentlig lavere barnetillegg i sine livsoppholdssatser.

I årlige rundskriv oppdateres de statlige veiledende satsene for sosialhjelp i takt med prisutviklingen – uten at dette er formulert som en eksplisitt regel. To ganger på 2000-tallet fikk satsene under Stoltenberg II-regjeringen en ekstraordinær økning, men satsene har likevel over tid sakkraftig akterut i forhold til den alminnelige lønnsutviklingen. Sosialhjelp, bostøtte og barnetrygd er tre trygdeordninger som ikke er underlagt noen automatisk mekanisme for regulering i takt med pris- eller lønnsveksten. De fleste inntektserstattende trygdene og herunder både opptjeningstak og minsteytelser er derimot knyttet til G og dermed en regulering i takt med den alminnelige lønnsveksten.

Fra 2017 har kommunene ikke bare hatt mulighet, men også plikt til å stille aktivitetskrav til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Vilkåret skal gjelde med mindre det er tungtveiende grunner for å la være. Det er likevel ikke helt klart

hva som forstås som en «aktivitet». Det kan være kvalifiserende tiltak, arbeidsrettede aktiviteter eller lavterskeltiltak for personer som står langt fra arbeidslivet (Grødem og Terum 2019). Mottakere som ikke oppfyller aktivitetskravet, kan få stønaden redusert. Reduksjonen skal likevel ikke presse stønaden ned på et uforsvarlig lavt nivå – mottakeren skal fortsatt ha midler til mat, strøm og boligutgifter. Hvordan brudd på aktivitetskrav fortolkes, og på hvilke måter sanksjoneringen faktisk gjennomføres, finnes det foreløpig lite kunnskap om (se for eksempel Terum, Torsvik og Øverbye 2017).

Kvalifiseringsprogrammet, og den tilhørende kvalifiseringsstønaden, ble innført i 2007. Programmet ble særlig innrettet med tanke på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp som ble antatt å stå langt fra arbeidsmarkedet. Det hadde en forløper i et tilsvarende program som ble pilotert i 2006, men med en bredere målgruppe (langtidsmottakere, unge, innvandrere og enslige foreldre) (Gubrium mfl. 2014: 29). Dette ble avvirket i 2011. Introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønaden for nyankomne innvandrere var en annen modell. Et viktig poeng med kvalifiseringsprogrammet er at det skal være individuelt tilpasset, i tillegg til at det innebærer tett og koordinert bistand til deltakeren. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakerens muligheter for overgang til arbeid etter endt program, herunder skal det inneholde arbeidssøking. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakerens helse. Grunntanken i programmet er at hver bruker skal vurderes individuelt og få et skreddersydd opplegg. Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønad, som er et fast beløp lik 2 G for deltakere over 25 år (yngre deltakere får to tredeler av 2 G). I motsetning til økonomisk sosialhjelp er denne ikke behovsprøvd og gir dermed en fast, forutsigbar inntekt for mottakerne. Stønaden skattlegges som inntekt. Stønaden er knyttet til deltakelse og kan reduseres hvis deltakeren har fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner som det er gitt tillatelse til. Inntil 50 prosent stilling eller gjennomføring av læretid kan kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Programmet kan avbrytes hvis deltakeren arbeider mer enn dette.

Gubrium mfl. (2014) argumenterer for at aktiveringspolitikken i Norge siden 2000 har vært preget av «gjenoppdagelsen» av fattigdom ved årtusenskiftet og av NAV-reformen (jf. Gubrium mfl. 2014). Den fornyede diskusjonen om fattigdom, som startet på slutten av 1990-årene, førte til mer diskusjon om innretningen av sosialhjelpen og bidro nok til både at det ble fastsatt nasjonale normer, og at kvalifiseringsprogrammet ble innført for noen av de mest marginaliserte mottakerne. Som nevnt bidro også fattigdomsdiskusjonen til

beslutninger om å øke barnetilleggene i uføretrygden og til enkelte oppjusteringer i de nasjonale veiledende satsene for sosialhjelp. NAV-reformen trakk i samme retning, i og med at sosialkontorene da ble slått sammen med trygdekontorene. Innføringen av arbeidsavklaringspenger, med vektleggingen av arbeidsevnevurdering og individuell plan, springer også ut av samme logikk som lå til grunn for etableringen NAV.

I denne gjennomgangen av utviklingen i norsk sosialpolitikk ser vi at direkte reduksjon av stønader i liten grad har vært et virkemiddel. De eneste eksemplene på dette er en relativt beskjeden reduksjon i dagpengene i 2003 og at den tidsbegrensede ytelsen arbeidsavklaringspenger erstattet to ytelser uten eksplisitt tidsbegrensning (og en tredje ytelse, innført i 2004, som var tidsbegrenset). Derimot er det lagt relativt sterkt vekt på oppfølging, tilrettelegging og avklaring: Hele IA-avtalen, og dermed regimet for sykepengene, handler om dette. Avklaring og skreddersydde planer er også nøkkelbegreper i oppfølgingsregimet for arbeidsavklaringspenger og spiller en sentral rolle i kvalifiseringsprogrammet. Relaterer vi disse til klassifiseringene av aktiveringspolitikk, må disse sies å høre til blant de humankapital-orienterte tilnærmingene. Det er likevel et ris bak speilet: Et vilkår for å få stønadene er at man deltar i dette humankapital-orienterte regimet, og brudd på vilkårene kan sanksjoneres med reduksjon i stønaden. I 2016 har regjeringen pålagt alle kommuner å innføre aktivitetsplikt for mottakere under 30 år med virkning fra 1. januar 2017. Utviklingen i Norge siden årtusenskiftet understreker at velferdsstatens ytelser og tjenester nå er tett sammenvevd – ytelsene er i mindre grad basert på opparbeidede rettigheter og mer betinget av at man tar imot et sett av tjenester og aktivt medvirker i et oppfølgingsregime.

2.2 Danmark

Danmark har tradisjonelt utmerket seg blant de nordiske/sosialdemokratiske velferdsstatene ved i større grad enn Sverige, Norge og Finland å satse på flate, skattefinansierte ytelser og i mindre grad på ytelser som er gradert etter tidligere lønnsinntekt. I tråd med dette har Danmark tradisjonelt lagt liten vekt på trygdeavgifter betalt av de individuelle lønnsstakerne og deres arbeidsgivere som kilde til finansiering av trygdene.

Danmark blir samtidig gjerne sett på som hjemlandet til den såkalte «flexicurity»-modellen, altså en velferds- og arbeidsmarkedsmodell som kombinerer svak jobbsikkerhet med høye og lett tilgjengelige sosiale stønader. Grunntanken har vært at det er en akseptabel risiko å kunne miste jobben, gitt at man ikke

samtidig mister inntekten. Et sterkt uttrykk for dette var at ytelser ved arbeidsledighet tidligere kunne mottas i opptil ni år, og at man kunne få retten tilbake ved å delta på arbeidsmarkedstiltak. Den tredje pilaren i flexicurity-modellen har vært aktiv arbeidsmarkedspolitik, med vekt på opplæring og investering i humankapital (Bengtsson 2014).

Elementene i flexicurity-modellen ble recalibrert tidlig på 1990-tallet. I lys av at Danmark i denne perioden igjen nærmet seg full sysselsetting etter to tiår med vedvarende høy arbeidsløshet, foreslo en partssammensatt komité (Zeuthen-utvalget) en reform av innholdet i arbeidsmarkedspolitikken. Enkelt sagt innebar arbeidsmarksreformen fra 1994 at fagbevegelsen aksepterte at man gikk bort fra prinsippet om livslang inntektssikring: Adgangen til å motta dagpenger ved arbeidsledighet ble redusert til syv år, gjenopptjeningsretten ble avskaffet, og kravet om å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet ble skjerpet. Samtidig godtok arbeidsgiversiden høyere jobbsikkerhet gjennom individuelle kvalifiseringsløp og satsing på økning av kvalifikasjoner, og de godtok at satsene for dagpenger – som var sjenerøse – ikke skulle reduseres. I den samme reformen ble partene i arbeidslivets rolle i arbeidsmarkedspolitikken styrket på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Bredgaard mfl. 2009). Endringene ble ledsaget av en ekspansiv finanspolitikk, som hadde til hensikt å «kickstarte» økonomien. Kombinasjonen bidro til en betydelig reduksjon av arbeidsledigheten i den andre halvdel av 1990-årene, i den grad at de mest entusiastiske kommentatorene omtalte det som et «dansk jobbmirakel», og flexicurity-modellen ble sett på med interesse av flere andre europeiske land (Bredgaard mfl. 2009).

Danmark har lang tradisjon for omfattende kvalifiseringstiltak, med en tydelig humankapitalinnretning, som går tilbake til 1960-årene. Bredgaard mfl. (2009) betegner vektleggingen av kvalifisering og livslang læring som flexicurity-modellens fjerde pilar og skiller dermed mellom denne lange tradisjonen for investering i humankapital og de nyere innsatsene for aktiv arbeidsmarkedspolitik.

Danmark har fortsatt svak jobb-beskyttelse sammenlignet med andre nordiske land, men de sosiale forsikringsordningene og aktiveringstiltakene har fått en annen innretning over tid. Sentralt i denne historien er loven om aktiv sosialpolitikk fra 1998 (aktivloven). Aktivloven innførte blant annet «fleksjobs», som er en form for subsidiert sysselsetting for personer som er for syke/uføre til å ha en jobb på vanlige betingelser, men som er friske nok til å jobbe noe. De som har fleksjobs, jobber på «vanlige» arbeidsplasser, men de jobber det antallet timer de klarer, og får utbetalt (subsidiert) lønn som heltidsarbeidende.

Aktivloven endret også vilkårene for mottak av sosialhjelp i de yngre aldersgruppene. Definisjonen av «unge sosialhjelpsmottakere» – målgruppen for de mest omfattende aktiveringskravene – ble utvidet til å gjelde alle under 30 år (tidligere 25 år). For denne gruppen ble vilkårssettingen strammere, mulighetene til å få unntak av helsemessige eller sosiale årsaker begrenset, og kravet om å ta tilvist arbeid skjerpet. Mottakere som nektet tiltak, kunne få stønaden stoppet på ubestemt tid. De som ikke møtte opp til et pålagt tiltak uten gyldig grunn, kunne få et stønadskutt på opptil 20 prosent. 1998-loven åpnet for en rekke typer aktiveringstiltak, inkludert samtaler/veiledning, arbeidstrening, arbeid i beskyttet sektor, frivillig arbeid og deltakelse i ordinær utdanning (Kvist og Harsløf 2014).

Danske kommuner spiller en sentral rolle i aktiveringspolitikken i Danmark, og endringer i styring av aktiveringspolitikken (governance) sto høyt på dagsordenen i Danmark tidlig i 2000-årene. En første sentral endring var en mer fingradert vurdering av sosialhjelpsmottakerne fra 2001. Det fremgår av avsnittet ovenfor at sosialkontorene allerede skilte mellom dem som «bare» manglet arbeid, og dem som hadde andre belastninger i tillegg. Etter 2001 ble kontorene pålagt å sortere brukerne i fem kategorier, basert på hvor langt mottakerne sto unna arbeidsmarkedet. Dette systemet ble modifisert og forenklet i 2009, til tre grupper: nært, ikke så nært og langt fra arbeidsmarkedet.

Et annet initiativ knyttet til styring av sektoren var vektleggingen av utkontraktering, tjenestekjøp og private aktører som tilbyr aktivering. Her ble det ikke gjort noen konkrete lovendringer, men kommunene ble oppmuntret til å invitere inn private tilbydere, og omfanget av utkontraktering og tjenestekjøp økte gjennom 2000-årene (Kvist og Harsløf 2014: 59). I 2002 fikk private aktører også adgang til å organisere arbeidsløshetskasser, en funksjon som tidligere hadde ligget eksklusivt hos fagforeningene. De nye forsikringskassene kunne etableres på tvers av bransjer og faggrenser. Adgangen til denne forsikringen hadde vært et sentralt argument for å organisere seg i Danmark, så med denne reformen mistet fagforeningene et viktig argument for å verve og holde på medlemmer (Ibsen 2012).

Den antakelig viktigste strukturelle endringen kom i 2007 med den danske kommunereformen: Antallet kommuner i Danmark ble redusert fra 271 til 98. Parallelt med denne prosessen ble den statlige arbeidsformidlingen integrert i lokale jobbsentre – en utvikling som har noen fellestrekk med NAV-reformen i Norge, men som ikke kan sies å være en direkte parallell. I 2009 ble det fulle ansvaret for disse sentrene og deres portefølje – inkludert stønadene de forvaltet – overført til kommunene. Denne omorganiseringen innebar blant annet at fagorgani-

serte arbeidstakere, som hadde vært forsikret mot arbeidsløshet gjennom fagforeningen, mistet bonus og måtte møte opp på det kommunale kontoret side om side med arbeidsløse som ikke hadde opptjening eller fagforeningsmedlemskap. Med dette forsvant enda en fordel som fagorganiserte hadde hatt.

En viktig trend i minstesikringsordningene i Danmark er en økende differensiering mellom ulike grupper i befolkningen. Tradisjonen for å differensiere standardiserte sosialhjelpsytelser gikk tilbake til 1961, da ulike grupper brukere kunne få ulike ytelser avhengig av om de deltok i rehabilitering eller arbeid i skjermet sektor. I 2002 ble systemet ytterligere differensiert, og da etter et nytt prinsipp: Retten til minstesikring ble differensiert etter botid i Danmark. Personer med kort botid (mindre enn syv av siste åtte år) skulle ikke motta ordinær kontanthjelp, men starthjelp, som ble utbetalt med vesentlig mindre beløp. En evaluering av starthjelpen viste at dette grepet økte sysselsettingen blant innvandrere med kort botid relativt klart, men også at fattigdommen i denne gruppen økte (Andersen, Hansen, Schultz-Nielsen og Tranæs 2012, og Andersen, Dustmann og Landersø 2019)

Året etter ble to nye begrensninger innført: Det ble satt et tak på beløpet man kunne motta, for brukere som hadde mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder, og nivået på stønader til par der begge mottok sosialhjelpsytelser, ble redusert. Kontroversielle grep ble også tatt i 2005: Da ble det innført et krav om å ha jobbet i minst 300 timer i en ordinær jobb uten lønnstilskudd. Året etter ble dette kravet skjerpet for par som begge mottok ytelser: Da måtte begge ha vært i jobb på disse betingelsene i minst 300 timer i løpet av en toårsperiode for å få sosialhjelp etter full sats. Kravet ble senere økt til 450 timer, før det i 2011 ble endret til 225 timer i løpet av det første året.

«Tosporsmodellen» eller «dualiseringslinjen» har blitt ytterligere forsterket de siste årene. Differensieringen av nivået på minstesikringen etter botid i form av «integrationsydelsen» for personer som har bodd i Danmark i mindre enn syv av de siste åtte årene, er blitt gjeninnført, og i tillegg er det innført et opptjeningsprinsipp for mottak av barnetrygd («børne- og ungeydelse»), slik at man må ha vært bosatt i Danmark i minst seks av de siste ti årene for å motta fulle ytelser. Ved kortere botid utbetales en redusert ytelse (ytelsen øker med 1/12 for hvert halvår i botid). Et eksisterende botidskrav i uføretrygden (førtidspensjon) ble med virkning fra juli 2018 skjerpet slik at man må ha bodd i Danmark i minst 9/10 av tiden mellom fylte 15 år og tidspunktet der uførheten inntraff, for å få fulle ytelser. Er botiden kortere enn dette, blir ytelsen avkortet forholdsmessig. Det foreløpig siste eksemplet er at det fra 1. januar 2019 er innført et botidskrav også i arbeidsledighetstrygden (daggpenger). For å få rett til arbeidsledighets-

trygd kreves det i 2019 minst fem års botid innenfor de siste tolv årene – et krav som trinnvis skal utvides til syv år fra 2021.

Når det gjelder innholdet i aktiveringspolitikken, kan det argumenteres for at Danmark beveger seg fra humankapital- / livslang læring-tilnærmingen til en strammere arbeidslinje. Tidlig i 2000-årene viste evalueringer (siteret i Kvist og Harsløf 2014: 56) tendenser til innlåsningseffekter i utdanningsorienterte aktiveringstiltak. Slike tiltak ble derfor nedskalert, og i arbeidsmarkedsreformen «Flere i arbeid» fra 2003 vises det til bare tre typer aktivering: veiledning, praksisplasser og subsidiert arbeid. Et eksempel på dette er utviklingen i de tradisjonsrike revalideringstiltakene, som ble vridd fra utdanning til arbeidstrening gjennom praksisplasser og lønnstilskudd. Antallet deltakere i slike programmer falt med nesten to tredeler mellom 2002 og 2009 (Kvist og Harsløf 2014).

Dagpenger til arbeidsledige ble strammet inn flere ganger gjennom 1990- og 2000-årene. I 1994 ble maksimumsperioden for mottak satt til syv år, denne ble senere redusert til fem og senere fire år mot slutten av 1990-årene. I 2010 ble den senket til to år, og opptjeningskravet ble økt fra 26 til 52 uker. Kommunene har finansieringsansvar for dagpengene, og refusjonen fra staten er høyere for mottakere som deltar på en eller annen form for aktivering. Noen har argumentert for at dette gir kommunene «perverse insentiver», altså en sterk motivasjon til å sende dagpengemottakere (og andre, se nedenfor) på tiltak uavhengig av om de tror at disse er nyttige for mottakerne (Bengtsson 2014: 63).

Dagpengekommisjonen ble satt ned i juni 2014 og rapporterte halvannet år senere.² En reform av dagpengene, basert på kommisjonens rapport, ble implementert 1. januar 2017. Tre elementer i reformen kan beskrives som innovative: innføringen av en «arbeidskonto» (beskæftigelseskonto), fleksibel stønadsperiode og periodiske karensdager, som er ment å fungere som en «nudge» for å «dulte» de arbeidsledige tilbake i jobb.

Maksimumsperioden for dagpenger er i utgangspunktet to år. Disse kan etter reformen strekkes til tre år, hvis stønadsmottakeren arbeider noe i stønadsperioden. Dager arbeidet settes på en «konto», og etter to år på stønad kan stønadsmottakeren trekke på kontoen for å forlenge perioden eller spare dem til hun eventuelt skal søke stønad på nytt, eller en kombinasjon av de to. Man må ha jobbet minimum 1 924 timer for å få mulighet til å bruke denne fleksibiliteten. Kombinasjonen av «sparing på konto» og fleksibilitet i perioden gir insentiver til å ta kortere jobboppdrag og/eller jobber med lav lønn i perioden mellom faste og bedre betalte jobber. I tillegg er det innført periodiske karen-

2 <https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/dagpengekommisjon/>

dager: Hver fjerde måned får stønadsmottakeren en karensdag hvis ikke han eller hun har arbeidet i tilsvarende 20 dager (150 timer) i den foregående perioden. Karensdagene er ment som små «vekkere» og skal bidra til at mottakerne holder motivasjonen til å orientere seg mot arbeidsmarkedet oppe gjennom hele stønadsperioden.

Sykepengeordningen i Danmark opererer i likhet med arbeidsledighetstrygden med høye kompensasjonsrater kombinert med relativt lave tak, slik at ordningen for det store flertallet av lønntakere fungerer som en flat ytelse. Det store flertallet av lønntakerne har imidlertid rett på supplerende sykkelønn i en viss periode forankret i spesielle lover («funksjonærloven») eller i tariffavtaler. Danmark skiller seg ut fra de øvrige nordiske land ved at langvarig sykdom (som hovedregel utover fire måneder) kan være saklig grunn for oppsigelse. De første 30 dagene med sykepenger i Danmark finansieres av arbeidsgiveren. Deretter er det kommunene som utbetaler sykepenger. Sykepengeperioden er som hovedregel på 22 uker og dermed vesentlig kortere enn i Norge, men den kan også bli forlenget, og da eventuelt utover ett år ved et sett med nærmere bestemte tilfeller. Det gjelder blant annet når det er satt i gang aktiverings-/rehabiliteringstiltak som har utsikter til å bringe den sykmeldte tilbake i jobb innen en rimelig tid, og i tilfeller av alvorlig livstruende sykdom. Hvis arbeidsevnen fortsatt er nedsatt etter en avsluttet sykepengeperiode, kan det være aktuelt å motta en form for aktiverings-/rehabiliterings-/arbeidsavklaringsytelse, og i siste instans hvis arbeidsevnen er permanent nedsatt av medisinske grunner, å bli innvilget uføretrygd («førtidspensjon»). De fleste som ikke har rukket å bli friske ved sykepengeperiodens slutt, overføres til et arbeidsafklaringsforløb og mottar en ytelse på samme nivå som sosialhjelp – men dog uten behovsprøving mot en eventuell ektefelle eller samboers inntekt. Kravene til tidlig innsats ble innskjerpet med reformer i 2014 og 2015, og det er innført sterkere krav til samspill mellom kommunene og arbeidsgiverne.

En viktig forskjell mellom Norge og Danmark i denne sammenhengen er at kommunene i Danmark spiller en betydelig rolle i innvilgning og finansiering av uførepensjon (førtidspensjon). Det er kommunen som tar initiativ til en prosess for innvilgning av uføretrygd når den vurderer at alle muligheter for rehabilitering har blitt utprøvd. Det eneste unntaket er personer med en lang yrkeskarriere bak seg og mindre enn fem år igjen til ordinær pensjonsalder. Denne kategorien av eldre arbeidstakere har anledning til å søke om førtidspensjon – såkalt seniorførtidspensjon – på eget initiativ og uten at kommunene trenger å sette i verk tiltak for arbeidsprøving. I praksis har det imidlertid vist seg at ordningen er lite brukt.

Uførepensjonen ble reformert i 2012. Etter reformen ble det innført et skille mellom søkere over og under 40 år. Personer under 40 år kan ikke lenger søke uførepensjon, med mindre det fremstår som åpenbart at søkeren aldri vil kunne forbedre arbeidsevnen sin. Personer under 40 skal gjennomgå en prosess der et team vurderer vedkommendes ressurser og jobber helhetlig med å øke arbeidsevnen.

Fleksjobs er en form for subsidiert sysselsetting for personer som ellers er i målgruppen for uførepensjon. Man kan si at ordningen er et slags funksjonelt alternativ til gradering av uføreytelser, slik vi kjenner det i Norge. Ordningen ble endret i 2012. Endringene innebar blant annet at også personer med svært liten restarbeidsevne kan få en fleksjobb. Videre ble ordningen formelt sett gjort midlertidig med tildeling for fem år om gangen, og den ble lagt om fra å være en lønns subsidie utbetalt til arbeidsgiver til en supplerende stønad til individet. Målet er gjennomgående at så få som mulig skal sluses varig ut av arbeidslivet og over på passive uføreytelser. Fleksjobs tilbys av ordinære arbeidsgivere, som plikter å betale lønn for det antallet timer mottakeren jobber, justert for eventuell nedsatt produktivitet på grunn av helseproblemene. Fleksjobberne mottar så en ytelse som gir delvis lønnskompensasjon for begge typene av reduksjon (reduksjon i arbeidstid og reduksjon i produktivitet).

I tillegg har en serie reformer omformet den tradisjonelle vektleggingen av humankapital til en mer markedsorientert arbeidslinje, med vekt på arbeidstrening og praksis. Sykepengeordningen inneholder flere tiltak for tidlig innsats og rask tilbakeføring, men denne vendingen kom nesten 15 år senere i Danmark enn i Norge. Til gjengjeld har Danmark gått vesentlig lenger enn Norge i å begrense tilgangen til uføreytelser for de yngre – personer under 40 år skal nå i prinsippet ikke kunne tilkjennes uførepensjon. Fleksjobb-systemet har eksistert i 20 år og gir personer med begrenset arbeidsevne en mulighet til å beholde kontakt med arbeidslivet. Gjennomgående, hvis man ser bort fra den økende bruken av botidskrav, kombinerer Danmark mer systematisk enn andre land styring av stønader med aktive tiltak som gir stønadsmottakerne reelle muligheter.

Et spesielt trekk ved Danmark er kommunenes sterke rolle i inntektssikringen og aktiveringspolitikken: ikke bare i å implementere aktiveringstiltak, men også i å (del)finansiere stønadene i et komplekst samspill med staten. Dette er bakgrunnen for at mange av aktiveringstiltakene i Danmark siden årtusenskiftet har bestått i å gi insentiver til kommunene, ikke til de enkelte stønadsmottakerne. Statlig styring av kommunenes praktisering av lovverket skjer dessuten gjennom finansieringssystemet med statlige refusjonsordninger der satsene vari-

erer. Frem til 2016 var refusjonssatsene differensiert mellom ulike ordninger, med høyere refusjonssatser for aktive tiltak (som lønnstilskuddsordninger og andre tiltak med krav til aktivitet) enn for passive tiltak (som uføretrygd). Fra 2016 er systemet lagt om slik at refusjonssatsene er de samme på tvers av ordninger, men differensiert etter varigheten av mottaket av offentlige overføringer. De første fire ukene av et mottaksforløp er refusjonsprosenten 80, mens den avtrappes trinnvis til 20 prosent etter ett års mottak. Systemet innebærer at kommunene har et sterkt insitament til å unngå langvarige stønadsforløp, for eksempel i form av tildeling av uføretrygd.

Den danske sosialhjelpen (kontanthjælp) er nasjonalt standardisert og skal som hovedregel dekke både utgifter til livsopphold og utgifter til boligformål. De danske sosialhjelpssatsene har tradisjonelt vært på et relativt høyt nivå i et internasjonalt perspektiv. Sosialhjelpsmottakere kan i tillegg motta barnetrygd, bostøtte og et særlig tillegg til dekning av spesielt høye boutgifter. Et karakteristisk trekk ved det danske trygdesystemet er dermed at forskjellen i stønadsnivå mellom de kategoriske sosialforsikringsordningene som arbeidsledighetstrygd, sykepenger, diverse rehabiliterings- og arbeidsavklaringsytelser og uføretrygd (førtidspensjon) på den ene siden og vanlig sosialhjelp på den andre er relativt beskjeden. Det gjelder særlig for barnefamilier, der sosialhjelpen – i motsetning til de fleste kategoriske sosialforsikringsordninger – opererer med vesentlige barnetillegg. Forskjellen i sjenerøsitet har dog økt med innføringen av «kontanthjelpsloftet» og regelen om 225 timers arbeid. Den strenge behovsprøvingen av sosialhjelpen skiller den også fra de kategoriske trygdeordningene som sykepenger, arbeidsløshetsdagpenger og uføretrygd (førtidspensjon).

To kategorier av innbyggere er imidlertid unntatt fra minstesikring gjennom den ordinære sosialhjelpsordningen, og de tilbys i stedet minstesikring på lavere nivå: Det gjelder unge under 30 år, hvor minstesikringen er knyttet til nivået på studiestøtten, og det gjelder innvandrere og andre tilflyttere med mindre enn syv års botid.

2.3 Sverige

Sverige har helt siden mellomkrigstiden hatt status som et sosialdemokratisk fyrstårn i Europa: som kvintessensen av den sosialdemokratiske velferdsmodellen (Esping-Andersen 1990) med en kombinasjon av sjenerøse inntektsgraderte ytelser og «aktiv arbeidsmarkedspolitikk» i form av en sterk satsing på kvalifiseringstiltak for personer som faller ut av arbeidsmarkedet i kortere eller lengre perioder. Grunntanken i den aktive arbeidsmarkedspolitikken som lå til

grunn for denne modellen, var at arbeidstakere skulle ha trygghet for *yrkesaktiviteten*, men ikke nødvendigvis for *jobben*: Den enkelte kunne miste en jobb, men gjennom aktive tiltak skulle han raskt kvalifisere seg for en ny. Aktiv stimulans av økonomien i nedgangsperioder var også en del av Rehn–Meidner-modellen, som har vært aktivt brukt i Sverige.

Ved inngangen til 1990-årene ble Sverige rammet hardt av en dyp økonomisk krise, og på 1990-tallet ble det gjennomført en rekke innstramminger i sentrale trygdeordninger – fra sykelønn og arbeidsledighetstrygd til alderspensjon. Blant innstrammingerne i sykelønnsordningen kan vi nevne innføringen av en karensdag og en arbeidsgiverperiode på to uker, i tillegg til senkning av kompensasjonsraten til 80 prosent (maks 90 prosent inklusive tariffestede tilleggsordninger).

Dagpengeordningen ble strammet inn i 1991, i kjølvannet av den økonomiske lavkonjunkturen som rammet Sverige forholdsvis hardt. Kvalifiseringskravet ble økt, det ble innført karensdager (fem dager), og kompensasjonsnivået ble senket til 80 prosent. I 2001 ble aktivitetskravene strammet inn: Stønadsmottakere ble pålagt å samarbeide med arbeidskontorene og utvikle en individuell aktivitetsplan (Bengtsson 2014: 59). Stønadsmottakere ble også pålagt å ta ethvert arbeid de ble tilbudt og var kvalifisert for, etter 100 dager eller mer på stønad, uavhengig av om de måtte flytte eller ta en jobb de var overkvalifisert for. Å delta på tiltak skulle ikke lenger gi rett til lengre stønadsperioder.

Sverige fikk en ny regjering, utgått av partiene på den politiske høyresiden, i 2006. Statsministeren var Fredrik Reinfeldt, som kom inn etter at sosialdemokratene hadde sittet med regjeringsmakt siden 1994. Reinfeldt-regjeringen hadde et ambisiøst program for å stimulere økonomien og gjennomførte en rekke endringer rettet mot å aktivere befolkningen og utvide arbeidsstyrken. Dagpengeordningen ble strammet inn allerede i regjeringens første arbeidsår 2007 (Bengtsson 2014): Muligheten til å forlenge stønadsperioden ble avviklet, og stønadsnivået ble senket for langtidsledige. Maksimal periode med dagpenger ble satt til 300 dager, og antallet karensdager ble økt fra 5 til 7. Stønadsmottakerne ble pålagt å ta ethvert passende arbeid, ikke etter 100 dager på stønad som tidligere, men fra første dag.

Når de 300 dagene med dagpenger utløper og mottakeren fortsatt ikke er i jobb, vil han eller hun omfattes av jobb- og utviklingsgarantien, JOB. Denne ble innført i 2007. Arbeidsløse under 25 år omfattes av jobbgarantien for ungdom, som kan innvilges etter en kortere periode utenfor arbeidslivet. Deltakere i aktiviteter under disse garantiene kan søke om aktivitetsstønad. Personer som

«bruker opp» retten til dagpenger, sluses altså ikke over på minstesikringsordninger/sosialhjelp som i Norge og Danmark, men til en betinget stønad med andre aktivitetskrav enn dagpengene (Bengtsson 2014). JOB er delt inn i tre faser: (1) kartlegging og veiledning, 150 dager, (2) arbeidspraksis og arbeidstrening, 300 dager, (3) sysselsetting med stønad, inntil 2 år. Fase 3 innebærer at programdeltakeren skal sysselsettes med aktivitet som ikke konkurrerer med sysselsetting på ordinære vilkår, og omfatter en rekke ulike innsatser. De ressursene brukerne kan ha hatt tilgang til i fase 2, bortfaller i fase 3. Kritikere har hevdet at JOB, sammenlignet med tidligere garantier, nedskalerte gode kompetansetiltak og erstattet dem med «meningsløse arbeid-for-arbeidets-skyld»-tiltak (Bengtsson 2014: 61). Deltakere i aktiviteter under garantiene mottar aktivitetsstønad, og denne betinger at man faktisk oppfyller aktivitetskravene man er pålagt. Private tjenestetilbydere har en stor plass i garantiordningene og står for mange av tiltakene i fase 1 og 2 (Räisänen, Alatalo, Henriksen, Israelson og Klinger 2012:45)

I Sverige er arbeidsløshetsforsikringen organisert ved hjelp av fagforenings-tilknyttede men samtidig statlig subsidierte arbeidsløshetskasser (det såkalte Gent-systemet som også finnes i Danmark og Finland). I 2007 ble det innført differensierte medlemspremier til arbeidsløshetskassene, slik at de kassene som omfattet yrkesgrupper med høy risiko for arbeidsledighet, fikk høyere avgifter. Dette førte til vesentlig høyere premier til mange kasser, med den konsekvensen at mange – særlig unge – valgte ikke å la seg forsikre mot arbeidsløshet. Denne utviklingen må imidlertid også sees i sammenheng med at retten til stønad ble strammet inn, og at mange i realiteten ble overført fra lengre dagpengeløp til 300 dager med dagpenger etterfulgt av en periode med aktivitetsstønad.

Sverige innførte et jobbskattefradrag i 2007. Jobbskattefradraget er en lettelse i beskatningen på lønn og har den effekten at lønn skattlegges mildere enn trygder og stønader. Det uttalte formålet med dette grepet var å øke sysselsettingen gjennom å senke marginal- og gjennomsnittsskatten på arbeidsinntekt (Pedersen og Finseraas 2013).

Om det skal være en tidsbegrensning på hvor lenge man kan motta sykepenger eller ikke, er et politisk stridstema i Sverige. Frem til 2010 fantes det ingen slik begrensning, men den borgerlige regjeringen innførte en grense på 2,5 år. Samtidig innførte de et program, Arbeidslivsintroduksjon, for dem som mistet retten til sykepenger, og noen andre grupper. Sosialdemokratene gikk i 2014 til valg på at de skulle avskaffe tidsbegrensningen, og fikk dette gjennomført fra 2016. Samtidig ble Arbeidslivsintroduksjon avskaffet. Etter valget i 2018 kom dette

igjen i spill, og ved årsskiftet 2018/2019 så det ut til å være flertall for å gjeninnføre en tidsbegrensning. Dette er likevel ikke gjennomført (våren 2019).

Siden 2008 har alle sykmeldte i Sverige blitt fulgt opp gjennom rehabiliteringskjeden. Rehabiliteringskjeden minner om oppfølgingstiltakene under IA-avtalen i Norge (2001–2018), men legger opp til at det raskere skal vurderes om arbeidstakeren bør omplasseres. Allerede etter 180 dager skal det vurderes om arbeidstakeren kan ta noen form for arbeid noe sted i arbeidsmarkedet. Restarbeidsevnen blir altså vurdert, og denne skal knyttes ikke bare til den jobben arbeidstakeren har, men til ethvert tilgjengelig arbeid. Om det vurderes at arbeidstakeren kan fungere i en jobb, med eller uten tilrettelegging, bortfaller i prinsippet retten til sykepenger. Hvordan dette implementeres og fungerer i praksis, finnes det lite systematisk kunnskap om.

Uførepensjonen i Sverige var del av alderspensjonssystemet frem til 2003, da den ble skilt ut og organisert sammen med de andre helse relaterte ytelsene. Ytelsen skiftet navn (til sjuk- og aktivitetsersättning), og beregningsmåten for nivået ble endret, men inngangskriteriene forble de samme. Samtidig, i 2003, ble det satt politiske mål om å redusere andelen som gikk over til permanente helse relaterte ytelser. Det ble innført en mulighet til å ha hvilende stønad i en periode mens man forsøkte seg i arbeidslivet, med mulighet til å komme tilbake til stønadssystemet hvis forsøket ikke lyktes.

I 2008 ble inngangskriteriene til ytelsen strammet opp, slik at bare personer som ble antatt å ha *varig* nedsatt funksjonsevne, skulle få uførepensjon. De siste mottakerne av tidsbegrenset uførepensjon forsvant ut av systemet ved utgangen av 2012. I motsetning til tidligere ble det skjerpet inn at kun redusert arbeidssevne som følge av sykdom skulle tas i betraktning, slik at alder, bosted, utdanning og tidligere sysselsetting skulle betraktes som irrelevant. Muligheten til å motta stønad i vente på en jobb ble fjernet. Blikket ble kort sagt sterkere rettet mot sykdommen, bort fra sosiale og praktiske forhold. Samtidig fikk mottakere av uførepensjon anledning til å jobbe noe ved siden av uten trekk i stønaden. Små inntekter (opp til ett prisbasbelopp 45 500 SEK i 2018) førte ikke til trekk i stønaden.

Muligheten til å ha «hvilende uførepensjon» ble fjernet i 2009, men det var fortsatt mulig å kombinere lønnsarbeid med et lavere stønadsbeløp. I 2013 ble retten til hvilende stønad gjeninnført. I 2009 ble også bestemmelsen om at stønaden skulle stanses hvis arbeidsevnen ble vesentlig forbedret, endret – heretter var det tilstrekkelig at arbeidsevnen var «forbedret».

I 2018 ble skatten på uførepensjon redusert, og bostøtten stønadmottakerne kunne få, ble økt. Dette antyder at den sosialdemokratiske regjeringen anså lavinntekt og dårlige levekår blant stønadmottakerne som et like stort, eller større, problem som manglende arbeidsinsentiver.

Økonomisk sosialhjelp i Sverige (økonomisk bistånd / försörjningsstöd) er lokalt organisert og finansiert, men med nasjonale minstenormer. Kommunene kan betale stønad på høyere nivå enn det som angis i de nasjonale satsene, men ikke lavere. Stønaden er behovsprøvd på husholdningsnivå. Som i Norge er stønadsutbetaling tett knyttet til sosiale tjenester: Sosialkontorene i Sverige har ambisjoner om å hjelpe brukerne til et bedre liv, ikke kun å gi dem penger. Mottakere av økonomisk sosialhjelp har plikt til å være tilgjengelige for arbeidsmarkedet – hvis helsen deres tillater det – og til å delta på aktiverings-tiltak. Denne aktivitetsplikten gjennomføres forholdsvis konsekvent på lokal-kontorene (Nelson og Fritzell 2015). Det er ikke blitt gjort noen endringer i minstesikringsordningene i Sverige de senere årene – aktiveringsinnsatsen har verken blitt strammere eller mildere over tid.

Alt i alt har det blitt gjort forsøk på å redusere antallet som står utenfor arbeidslivet i Sverige, særlig under Reinfeldt-regjeringene (2006–2014). Regjeringen Reinfeldt hadde et ambisiøst program for å senke sosiale utgifter og kanalisere befolkningen fra passive ytelser til aktiv deltakelse. Regjeringen hadde uflaks (Kiess, Norman, Temple og Uba 2017) i den forstand at de i sin periode måtte håndtere en av de alvorligste økonomiske krisene i moderne europeisk historie. Kiess mfl. (2017) noterer at den svenske regjeringen ikke brukte krisen som påskudd til å øke tempoet i reformene for å redusere offentlige utgifter, slik det skjedde i mange andre land, men snarere senket reformtaket og brukte mer penger på etablerte aktiveringsprogrammer for å «holde hjulene i gang». Löfven-regjeringen, som overtok i 2014, gikk til valg på å reversere noen av Reinfeldts reformer, ikke minst innstrammingen i stønadsperioden for sykepenger. Aktivering gjennom vilkårssetting og redusert adgang til stønader er dermed politisk kontroversielt i Sverige, antakelig i større grad enn i Norge og Danmark.

2.4 Finland

Finland ble enda hardere rammet av den økonomiske krisen tidlig i 1990-årene enn det Sverige ble. Arbeidsledigheten økte fra 4 til 20 prosent i løpet av kort tid og lot til å stabilisere seg etter 1995 på om lag 10 prosent. Dette var et langt høyere nivå enn Finland hadde opplevd tidligere. Mange forble også arbeids-

ledige i relativt lang tid: I 2003 hadde 25 prosent av alle registrerte arbeidsledige vært ledige i ett år eller mer (Alanko og Outinen 2016: 420). Regjeringene på 1990-tallet (sentrum–høyre 1991–1995, koalisjon som inkluderte sosialdemokratene 1995–1999) søkte å motvirke denne utviklingen gjennom en kombinasjon av reduksjoner i stønadene, innstramming av inngangskravene til stønadene og aktive arbeidsmarkedstiltak for utvalgte grupper.

Siden 1960-tallet har arbeidsløshetsforsikringen i Finland vært todelt: innteksrelaterte dagpenger til medlemmer i sektorbaserte arbeidsledighetskasser, og basisstønad til dem som ikke oppfyller inngangskravene i ledighetskassene eller ikke er medlemmer av en slik kasse. Dette ble endret i 1994 slik at de som ikke ville ha oppfylt inngangskravene i ledighetskassene – det vil si manglet tilstrekkelig opptjening – mistet retten til basisstønad, og i stedet skulle få en behovsprøvd stønad, som ble hetende arbeidsmarkedssubsidie. Arbeidsmarkedssubsidien kunne kobles til deltakelse på tiltak, mens det ikke ble innført aktivitetskrav for mottakerne av de andre ytelsene ved arbeidsledighet. Samtidig ble maksimal periode for mottak av både innteksrelaterte dagpenger og basisstønaden redusert til 500 dager, og inngangskravene til den innteksrelaterte stønaden ble skjerpet (Kangas og Saloniemi 2013). For arbeidsmarkedssubsidien er det ingen maksimal varighet.

Allerede i 1996 ble deltakelse på aktiveringstiltak gjort obligatorisk for mottakere av arbeidsmarkedssubsidie under 25 år. Disse aktiveringstiltakene hadde typisk form av arbeidstrening i offentlig, privat eller frivillig sektor (Alanko og Outinen 2016). I 1997 ble inngangskravene til innteksrelatert stønad endret slik at mottakere ikke kunne opparbeide ny rett til denne stønaden etter å ha deltatt på tiltak. Dette skulle hindre «karusell-løp» mellom stønad og tiltak, som i prinsippet kunne pågå i flere år (Duell, Grubb og Singh 2009)

Samtidig ble systemet for subsidier til arbeidsgivere overhålt (1993–1997). I 1997 kunne det utbetales subsidier til arbeidsgivere som forpliktet seg til å skape nye, fortrinnsvis varige, stillinger til arbeidsledige, til gründere/entreprenører og til en rekke typer opplærings-, rehabiliterings- og arbeidsdelingsprosjekter (Alanko og Outinen 2016: 426). Alanko og Outinen (2016) gjør et visst poeng av at koalisjonsregjeringen fra 1996 begynte å snakke om arbeidsledighet på det som etter finsk standard var en ny måte: De argumenterte i offentlige dokumenter for at de eksisterende inntektssikringsordningene var for dyre, i en periode med stor ledighet, og at disse ordningene oppmuntret til «passiv jobbsøking» fremfor anstrengelser for å gjøre seg mer attraktiv på arbeidsmarkedet. Det ble videre antydnet at de eksisterende ordningene kunne fremme «uformell økonomi» (svart arbeid), og at de kunne legge til rette for «arbeidsløshet som

livsstil». Også Kananen (2012) argumenterer for at den finske politikken, i større grad enn den svenske og danske, har rettet seg mot å disiplinere de mest marginaliserte og korrigere uønsket atferd.

I løpet av andre halvdel av 1990-tallet ble aktivitetskrav også innført i sosialhjelpen. Det første tiltaket kom i 1995, da ble det gitt adgang til å sanksjonere sosialhjelpsmottakere hvis de avsto tilbud om jobb eller nektet å delta i aktiveringstiltak. Dette ble innskjerpet i 1997, da det ble presisert at stønader kunne reduseres med 20 prosent hvis mottakeren nektet jobb eller aktivering. Videre sa 1997-reformen at det i slike tilfeller – etter at stønadskutt var bestemt – skulle utarbeides en plan for å øke funksjonsdyktigheten til mottakeren, og det skulle gjennomføres ytterligere tiltak hvis mottakeren fortsatte å nekte å ta imot tilbudt arbeid eller aktivering (Kananen 2012: 569). Muligheten til å sanksjonere ble ytterligere styrket i 2009, da særlig med hensyn til stønadsmottakere under 25 år (Kananen 2012: 570).

Vektleggingen av å utarbeide en plan ble tatt inn i arbeidsledighetssikringen i 1998, året etter at det kom for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Mottakere av arbeidsledighetsstønad ble pålagt å samarbeide med arbeidskontorene om å utarbeide en plan etter at de hadde vært arbeidsløse i fem måneder.

I 2001 ble det innført sanksjoner for å ikke delta i aktiveringstiltak for mottakere av arbeidsmarkedssubsidie. Tidligere hadde mottakere av denne stønaden hatt plikt til å ta imot tilbud om aktivering, men uten trussel om trekk i stønaden. Dette førte til en markant økning i andelen stønadsmottakere som deltok i aktivering (Duell mfl. 2009). Samtidig ble det innført en subsidie til kommuner som implementerte aktiveringstiltak for personer som var uten jobb, og som ble antatt å stå langt fra arbeidslivet.

Tjenesteorganiseringen ble endret mellom 2004 og 2006, da det ble innført et skille mellom kontorer som skulle hjelpe personer som nettopp hadde mistet jobben, med å finne en ny jobb (jobbsøk-sentre), og sentre som skulle følge opp personer som sto langt fra arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedstjeneste). Jobbsøk-sentrene skulle gjøre informasjon tilgjengelig og gjøre det lettere for arbeidsløse å finne jobb på egen hånd, mens arbeidsmarkedstjenesten drev oppfølgingsarbeid i et samarbeid mellom kommunene og staten. Etter denne reformen ble innsatsen strukturert etter tre kategorier jobbsøkere: nettbaserte tjenester for dem som kunne gå rett ut i jobb, individuelle tjenester til arbeidssøkere og arbeidsgivere (rådgivning, veiledning og aktive tiltak) og intensiverte oppfølgingsløp for brukerne av arbeidsmarkedstjenesten (Duell mfl. 2009). Dette systemet gikk man bort fra i 2012, med «Act on public employment and

business service», som samlet tjenestene i én enhet. Det argumenteres likevel for at organiseringen i Finland er komplisert, at de ulike aktørene ikke er godt nok koordinert, og at grenseflatene mellom arbeidsmarkedssubsidie og sosialhjelp er uklare (Kangas og Kalliomaa-Puha 2015). Deler av den kommunale sosialhjelpen ble overført til Kela (den statlige instansen) i 2017 (jf. Pedersen mfl. 2019, tabellvedlegget), noe man håpet skulle bidra til å gjøre innsatsen mer koordinert.

Finansieringen av arbeidsmarkedssubsidien ble lagt om i 2006: Etter dette skal kommunene dekke 50 prosent av kostnadene til stønaden som går til personer som har vært arbeidsløse i mer enn to år. Dette skulle gi kommunene insentiver til å aktivere stønadsmottakerne og sterkere søke å unngå at de ble gående ledige så lenge. Samtidig overtok staten 50 prosent av finansieringen av den kommunale sosialhjelpen.

Finland får kritikk fra to hold for aktiveringspolitikken overfor arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere. En OECD-rapport fra 2010 kritiserte Finland for å stole for mye på gulrøtter i aktiveringspolitikken: Der andre land hadde innført «pisk» (vilkårssetting og stønadskutt), satset Finland på positiv belønning, som høyere stønader til personer som deltar i aktivering (Duell mfl. 2009). OECD anbefalte mer bruk av «pisk»-virkemidler. På den andre siden kritiseres, som nevnt, Finland for å ha institusjonalisert en dualisme i aktiveringspolitikken, der tøffere aktiveringskrav så å si bare rammer de mest marginaliserte (unge, personer med liten eller ingen opptjening) (Alanko og Outinen 2016; Kananen 2012). Begge deler kan naturligvis være riktig samtidig: Ulike grupper tilbys ulike kombinasjoner av pisk og gulrot. Det er gjennomført en del reformer i de senere årene, delvis som en konsekvens av at Sannfinnene fikk innflytelse i finsk politikk. De viktigste handler om at det ble innført faste vurderingsperioder for alle arbeidsledighetsytelsene, og at det kreves at man har vært i aktivitet utover et minimum, for å få forlenget stønadsperioden. Dette grepet imøtekommer langt på vei begge de kritiske røstene: Det er innført en langt sterkere vilkårssetting, og denne rammer ytelsene til både «insiders» og «outsiders».

Kompensasjonsnivået i sykepengene i Finland ble flyttet opp og ned i løpet av kriseårene på 1990-tallet (Kangas og Kalliomaa-Puha 2015), og i en relativt kort periode bortfalt retten til en minsteytelse for personer uten opptjening. Disse kuttene var begrunnet i behovet for innsparing og skal ikke forstås som aktiveringstiltak. Insentivene til å holde sykefraværet lavt ligger særlig på arbeidsgivere, fordi de fleste er forpliktet gjennom kollektive avtaler til å utbetale sykepenger på et vesentlig høyere nivå enn det de får kompensert gjennom staten. Arbeidsgivere betaler 100 prosent lønn gjennom hele sykepengeperioden (300

dager, søndager ikke inkludert), men får kompensert kun 70 prosent av utgiftene etter de første 10 dagene. Dette grunnprinsippet – at arbeidsgivere betaler og får noe kompensert – har vært det samme helt siden 1981, selv om kompensasjonsnivået har variert. Trygdeetatens i Finland vurderer sykmeldtes arbeidsevne etter 60 dager og lager en rehabiliteringsplan. Det foreligger lite informasjon om hvor ambisiøse disse planene er, og hvor godt de følges opp. Finland har ikke tatt grep de senere årene, ulikt de andre nordiske landene, for å aktivere sykmeldte.

Finland skiller seg ut i Norden ved å ha lovpålagte bedriftshelsetjenester på alle arbeidsplasser. Disse kommer i tillegg til de alminnelige helsetjenestene som er tilgjengelige for alle. Bedriftshelsetjenestene har ansvar for tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassene, men er ikke tildelt en sterk rolle i sykmeldingsforløpet.

Finland skiller seg også ut gjennom at uførepensjonering i perioder ikke har vært forstått som noe som bør unngås, men som en positiv mulighet for personer med helsemessige og/eller sosiale utfordringer som står langt fra arbeidsmarkedet. I 2001 lanserte Sosialdepartementet programmet «Pensjon er en mulighet», som hadde som eksplisitt formål å bringe langtidsarbeidsledige med helseproblemer over på uførepensjon (Alanko og Outinen 2016). Den såkalte «Lex Lindstrøm» (se den første delrapporten fra prosjektet, Pedersen mfl. 2019: s. 17) hadde et tilsvarende formål for arbeidsløse over 60 år. Også en ekspertgruppe fra 2004 skilte mellom to grupper av uførepensjonister med psykiske lidelser: de som kom til uførepensjon direkte fra betalt arbeid, og de som fikk uførepensjon etter en lengre periode som arbeidsløs. Den første gruppen burde i større grad kunne fortsette i arbeid, mente denne ekspertgruppen (Alanko og Outinen 2016: 428). Finland har hatt flere initiativer for å redusere uføreandelen blant personer med depresjon, der virkemidlene har vært å bedre kunnskapen blant arbeidsgivere og bedriftshelsetjenestene. Den formelle adgangen til uførepensjon er likevel ikke endret, og når ytelsen først er innvilget, kan den mottas frem til den avløses av alderspensjon.

Utviklingen i aktiveringstiltak i Finland må sees i sammenheng med at Finland over tid har hatt et problem med langtidsarbeidsledighet. Med et betydelig antall personer i arbeidsdyktig alder uten vesentlige helseplager som går ledig over tid, vil det sannsynligvis virke mindre påtrengende nødvendig å aktivere personer som faktisk har helseproblemer. Finland har søkt å aktivere arbeidsledige, men aktiveringstiltakene rettet seg lenge primært mot dem som mottok de minst sjenerøse ordningene: de unge og de som manglet opptjening. Først de senere

årene har aktiveringspolitikken også blitt rettet mot «insiderne» i arbeidslivet, og også disse graderes etter år med opptjening.

Finland tok et innovativt grep i 2017 med oppstarten av et såkalt borgerlønnseksperiment – se vedlegg 1 for en nærmere omtale av både det finske og de nederlandske borgerlønnseksperimentene. Det finske borgerlønnseksperimentet var rettet mot mottakerne av den finske minstesikringsordningen for arbeidsledige, og eksperimentet gikk i korthet ut på å la forsøksdeltakerne beholde denne stønaden uavkortet i en toårsperiode selv om de skulle komme seg i jobb, og å frita dem for obligatoriske aktiveringstiltak i denne perioden. Forsøket kan – i likhet med de tilsvarende nederlandske forsøkene – sees på som en motreaksjon mot aktiveringspolitikk bygget på obligatoriske tiltak fulgt opp med kontroll og sanksjoner. Det faktum at eksperimentet ble besluttet avvirket ved utgangen av 2018 etter den første toårige pilotperioden, indikerer at oppgjøret med standard aktiveringspolitikk ikke stakk så dypt blant de daværende regjeringspartiene.

2.5 Island

Island ble svært hardt rammet av finanskrisen i 2008, og mye av politikken de siste ti årene har dreid seg om å få landet økonomisk på fote igjen, og rette opp skadene kriseperioden gjorde med levestandarden i landet (Ólafsson mfl. 2019). Krisetiltakene utløste på den ene siden en rekke tiltak for å avbøte de verste virkningene av krisen, samtidig som den nødvendiggjorde innstramminger i de offentlige utgiftene. Offentlig politikk har det siste tiåret vært rettet mot å stabilisere offentlig økonomi, få fart på den økonomiske veksten og rette opp fallet i levestandard. Regjeringen som ble valgt i 2009, kombinerte innsatsen for å avhjelpe konsekvensene av den økonomiske krisen med en aktiv likestillingspolitikk (Thorsdottir 2004). Incentiver til arbeid og aktiveringstiltak har fått relativt sett mindre oppmerksomhet på Island sammenlignet med i de syv andre landene. Island har tradisjonelt skilt seg ut i Europa med svært høy sysselsetting, særlig blant de eldste, og dermed begrenset behov for å drive systematisk aktivering.

Som følge av finanskrisen som rammet Island i 2008, økte arbeidsledigheten fra nivåer rundt 2–3 prosent til 7–8 prosent av arbeidsstyrken. For å avdempe de negative virkningene av det plutselige fallet i etterspørselen etter arbeidskraft ble en rekke arbeidsmarkedsrettede tiltak iverksatt i 2009. Disse inkluderte en utvidelse av varigheten på arbeidsledighetspengene, slik at disse kunne brukes til å subsidiere opplæring i inntil seks måneder. Det ble også åpnet for at man kunne motta denne støtten i en «prøveperiode» i ny jobb i inntil seks måneder,

og for at arbeidssøkende kunne starte på utdanning som ville styrke mulighetene deres på arbeidsmarkedet. Personer med nedsatt arbeidsevne kunne bruke støtten under arbeidsledighet til å søke rehabilitering i inntil tretten uker. Arbeidsledige som ønsket å starte egen virksomhet, kunne få støtte i seks måneder for å utvikle en plan og i ytterligere seks måneder hvis planen så ut til å kunne bære frukt. Et innovativt grep var at bedrifter som søkte medarbeidere til arbeid med innovasjonsprosjekter, kunne presentere planene sine til det islandske arbeidsdirektoratet, som vurderte planene sammen med det islandske innovasjonssenteret. Hvis innovasjonsprosjektet passerte disse to instansene, kunne mottakere av arbeidsledighetsstønad bruke stønaden til å jobbe med de aktuelle prosjektene i opptil seks måneder, med mulighet til forlengelse i ytterligere seks måneder på gitte betingelser. Tilsvarende betingelser gjaldt offentlige organisasjoner – kommuner, departementer og direktorater – og NGO-er som ville utvikle spesialprosjekter. Det var også mulig for arbeidsledige å jobbe frivillig i NGO-er i opptil seks måneder. I alle disse tilfellene ville organisasjonene eller arbeidsgiverne motta pengene den arbeidsledige ellers ville ha fått, pluss en ekstra støtte fra arbeidsdirektoratet, og betale den arbeidsledige lønn for arbeidet (Agnarsson 2010).

Det er verdt å merke seg at samtlige av disse tiltakene er rettet mot å bedre fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og støtte opp om muligheten til økonomisk vekst. Arbeidsledige ble gitt en rekke muligheter til å enten omskolere eller rehabiliter seg, slik at de bedre kunne konkurrere i arbeidsmarkedet etter finanskrisen, og de ble gitt muligheten til å inngå i produktivt arbeid som prosjektmedarbeidere, gjerne i innovasjonsprosjekter. Det var ingen sanksjoner knyttet til disse tiltakene, de fantes som et tilbud.

Perioden man kunne motta støtte som arbeidsledig, ble redusert i 2013 og 2014, fra 4 år før 2013 til 2,5 år (30 måneder) i 2014. I 2014 og 2015 ble mange av aktiveringstiltakene avskaffet eller redusert. Begrunnelsene for disse endringene var en forståelse av at kriseperioden var over, at problemet med arbeidsledighet var mer håndterbart, og at behovet for særskilte tiltak dermed falt bort.

Flere av disse aktive tilbudene er i dag avviklet, og arbeidsledigheten på Island er tilbake der den var før 2008: 2,8 prosent i 2017 (tall fra Eurostat, 15–74 år). Arbeidsledighetsstønaden på Island preges fortsatt av få sanksjoner og begrenset aktivitetsplikt: Mottakerne har plikt til å søke arbeid, men det er ikke spesifisert rapporteringsplikt, plikt til oppmøte til faste møter eller krav om å delta på tiltak. Stønaden er imidlertid kortvarig: Etter en tidagers periode med flat stønad får man dekket 70 prosent av tidligere bruttolønn i tre måneder (Ólafsson 2016), men bare lønnsinntekt opp til et tak på 440 970 ISK (om lag 33 000 NOK) per

måned blir erstattet. Etter disse tre månedene mottar man en flat ytelse, i 2019 279 720 ISK i måneden (om lag 21 000 NOK). Maksimalt kan man motta ytelsen i 30 måneder.

Det er blitt gjort relativt få endringer i de helserelaterte trygdeytelsene over de siste to tiårene. Islandske lønnstakere har rett til sykelønn fra arbeidsgiveren. Arbeidstakerloven slår fast et minstenivå for denne rettigheten, der retten til sykelønn varierer med hvor lenge man har vært ansatt i bedriften. Har man vært ansatt i mindre enn tolv måneder, har man rett til to dagers sykelønn for hver måned man har vært ansatt. Har man vært ansatt i ett år, har man rett til én månedslønn. Etter tre år har man rett til en månedslønn pluss én dagslønn per måned utover tre år. Etter fem år har man rett til én månedslønn og én dagslønn i to måneder. Etter loven kan maksimalt tre månedslønninger kompenseres. Mange ansatte på Island har sykelønnsordninger som gir supplerende dekning, i lokale avtaler eller som tariffestede ordninger. Det er likevel uvanlig at disse går langt utover det som er lovfestet.

Etter at denne retten til sykelønn er oppbrukt, kan mottakeren ha rett til utbetalinger fra et sykepengefond administrert av fagforeningen. Alle som er medlemmer i en fagforening tilknyttet den islandske føderasjonen for fagforeninger (ASI, som tilsvarer norske LO), som er den klart dominerende fagforeningen på Island, har for eksempel rett til å få kompensert 80 prosent av tidligere lønn i inntil fire måneder (120 dager).

Etter at retten til sykelønn, og eventuelle rettigheter i sykepengefond, er oppbrukt, kan personer som fortsatt er syke, motta sykepenger. Denne retten har også selvstendig næringsdrivende og, på gitte betingelser, hjemmearbeidende og studenter. For sykepenger er det en karenperiode på to uker fra man får sykmelding av lege. Stønaden utbetales med en flat sats, men med tillegg for eventuelle barn man forsørger. Dagsatsen er 1 809 ISK (140 NOK) i 2019 for personer som er sykmeldt fra en fulltidsjobb, og halvparten av dette for sykmeldte deltidsarbeidende. Adgangen til å motta denne stønaden er begrenset til 52 uker innenfor en toårsperiode.

Personer som er varig uføre, kan motta uførepensjon. Denne er tilgjengelig for alle som er bosatt på Island, og som har vært bosatt i minst tre år før de fremsetter krav om stønad. Stønaden er ikke avhengig av tidligere opptjening eller lønnsarbeid, men kan utbetales til alle som har minst 75 prosent redusert arbeidskapasitet. Personer med mellom 50 og 75 prosent arbeidskapasitet kan ha rett til uførestønad, som utbetales med et lavere beløp (unntatt for 62–67-åringer, som kan få full utbetaling). Beregningen av uførepensjonen på Island

følger helt andre prinsipper enn i Norge: Nivået på stønaden er uavhengig av tidligere inntekt (flat-rate). Den består av grunnytelse på 538 392 ISK (om lag 42 000 NOK) per år i 2018 samt et alderstillegg, et inntektsprøvd tillegg og et tillegg for støtte til boutgifter for enslige. Den samlede garanterte minsteinntekten til fulltidsmottakere var på 3 600 000 ISK (om lag 270 000 NOK) i 2018. Inntektsprøvingen tar hensyn til arbeidsinntekt, annen inntekt fra stønader/pensjon og kapitalinntekt. Hver av disse tilegnes en vekt, som legges til grunn i beregningen av et totalbeløp. Hvis den beregnede inntekten overstiger et visst nivå, vil utbetalingen av uførepensjon bli redusert med 45 prosent av det overskytende beløpet.

Uførepensjon kan utbetales frem til mottakeren når pensjonsalder, det vil si fyller 67 år. Retten til stønad skal revurderes når mottakerens situasjon endres, men det er ikke etablert faste tidspunkter der det skal vurderes om vilkårene for rett til stønad fortsatt er oppfylt.

Alle yrkesaktive på Island er pålagt å være medlemmer i pensjonsfond. Disse fondene opererer med en egen uførepensjon, som kan utbetales til medlemmer som har fått arbeidsevnen nedsatt med 50 prosent eller mer. Nivået på denne stønaden bestemmes av antallet år med innbetaling til fondet og graden av uførhet, og stønaden reduseres hvis den samlede utbetalingen overstiger gjennomsnittsinntekten mottakeren hadde før han eller hun ble ufør.

Rehabilitering skal vurderes før noen tilkjennes uførepensjon, og det finnes en rehabiliteringsstønad som kan understøtte personer som gjennomgår rehabilitering av medisinske årsaker. Gjennomgående er imidlertid dette et lite tema også i ytelsene under sykdom på Island, og infrastrukturen for rehabilitering av sykmeldte og personer med nedsatt arbeidskapasitet er langt mindre utviklet der enn for eksempel i Norge og Sverige.

Økonomisk sosialhjelp er, på Island som i Norge, administrert av kommunene, men staten publiserer veiledende satser. Slike nasjonale satser ble innført i 2003. Satsene for enslige har i mange år ligget omtrent på grensen for relativ inntektsfattigdom ifølge EU-indikatoren, det vil si rundt 60 prosent av medianinntekten (Ólafsson 2016), og det islandske sosialhjelpssystemet må dermed regnes blant de mest sjenerøse i Europa.

2.6 Nederland

Den nederlandske velferdsstaten har tradisjonelt blitt betraktet som en blandingsvariant mellom den nordiske/sosialdemokratiske modellen og den anglosaksiske/liberale modellen. Det nederlandske alderspensjonssystemet ligner for eksempel på systemene i Danmark og en rekke av de anglosaksiske landene ved å satse på universelle flate ytelser, mens ansvaret for standardisering er overlatt til avtalefestede arbeidsmarkedspensjoner. Den nederlandske samfunnsmodellen har også tidligere hatt trekk til felles med den kontinentale/konservative modellen med en relativt lav kvinnelig yrkesdeltakelse og med støtte til den tradisjonelle eninntektsfamilien.

På 1980-tallet var Nederland preget av vedvarende høy ledighet, og bruken av sykepenge og tilstrømmingen til uføretrygd var svært høy. De sterkt økte utgiftene som dette medførte, ble finansiert ved hjelp av store, men midlertidige inntekter fra utvinning av gass i Nordsjøen, og uttrykket «nederlandsk syke» ble et begrep for en ikke-bærekraftig økonomisk og velferdspolitisk utvikling.

Ved hjelp av en serie reformer mellom 1996 og 2002 lyktes det imidlertid i Nederland å redusere bruken av sykepenge og uttaket av uføretrygd. En hovedlinje i disse reformene var å la arbeidsgiverne overta hovedansvaret for finansieringen av både sykepenge og uføretrygd til sine ansatte og tidligere ansatte. Til gjengjeld ble stønadnivåene og de lovfestede rettighetene til arbeidstakerne i mindre grad berørt. Den nederlandske tilnærmingen til sykepenge og uføretrygd er altså å gi arbeidsgiverne et sterkt insentiv til å begrense bruken av slike ordninger blant sine ansatte. Samtidig har man styrket portvaktfunksjonen for tilgang på helserelaterte trygdeytelser gjennom å overføre beslutningsmyndigheten til egne trygdemedisinske eksperter, og ansvaret for å utføre arbeidsevnevurderinger og å drive rehabiliteringstiltak har i stor utstrekning blitt overlatt til private aktører. For mottakere av uføretrygd er prinsippet om tildeling på ubestemt tid forlatt til fordel for et system for periodisk revurdering og prøving av om arbeidsevnen fortsatt er nedsatt, om det medisinske vilkåret er oppfylt.

1990-tallet markerte også starten på store endringer på det nederlandske arbeidsmarkedet, med en kraftig økning av kvinnelig yrkesdeltakelse, primært i form av deltidsarbeid. Andelen sysselsatte i deltidsarbeid er fortsatt svært høy i Nederland, og man kan si at den tradisjonelle eninntektsfamilien ble erstattet av en familiemodell der mannen som hovedregel jobber heltid, mens kvinnen jobber deltid, og da gjerne i relativt små deltidsprosenter særlig mens barna er små (Visser og Hemerijk 1997).

Nederland har i likhet med de fleste andre europeiske land over de siste tiårene satset stadig sterkere på aktivering i alle deler av trygdesystemet. I 2002 ble det innført et system for gruppering av arbeidssøkere etter arbeidsevne og nærhet til arbeidsmarkedet, og i 2004 ble det innført obligatorisk aktivering for sosialhjelpsmottakere, samtidig som kravene til geografisk og yrkesmessig mobilitet ble innskjerpet. Mens enslige forsørgere tidligere hadde unntak fra aktivitetskravene i sosialhjelpen, ble de omfattet av krav om deltakelse på deltid fra 2012 (Spies og Vrie 2014).

Gjennom en reform av sosialhjelpssystemet i 2015 ble blant annet mobilitetskravene til arbeidsføre mottakere skjerpet, og ansvaret for aktiveringstiltak ble desentralisert fra det statlige og regionale nivået til kommunene (samme sted).

I 2017–2018 startet flere større kommuner i Nederland – blant andre Utrecht – forsøksordninger med noe som omtales som «borgerlønn» (Basic Income Experiments). Forsøkene ligner på det finske borgerlønnforsøket (se avsnittet om Finland og vedlegg 1) i den forstand at de er begrenset til grupper som allerede mottar sosialhjelp i de aktuelle kommunene. Kommunene som har satt i gang forsøkene, er skeptiske til om de omfattende aktiveringstiltakene de statlige myndighetene har pålagt dem å gjennomføre for sosialklientene, faktisk er kostnadseffektive, og eksperimentene går blant annet ut på å frita en forsøksgruppe av sosialhjelpsmottakere fra aktiveringskrav og overlate til dem selv om de vil prøve seg i jobb uten umiddelbart å miste retten til stønad.

I 2018 ble det gjort obligatorisk for offentlige arbeidsgivere å sørge for at en viss prosent av virksomhetens ansatte er funksjonshemmede. Dette kan sees som et aktuelt utslag av den nederlandske strategien om å ivareta sosialpolitiske hensyn ved hjelp av lovgivning rettet mot private og offentlige aktører, fremfor gjennom offentlig finansierte overføringer og tjenester. «Nederland er sykt», sa statsminister Ruud Lubbers i 1990 (Vossen og van Gestel 2014: 169) som en kommentar til at landet hadde eksepsjonelt høye andeler som mottok ytelsener som syke og uføre. Nederland har gjennomført en rekke tiltak for å «friskne til» siden 1990, og mange av reformene har vakt interesse også i andre land. Det som særlig kjennetegner de nederlandske reformene, er en sterk oppmerksomhet mot trygdesystemets insentivstruktur: Insentivene rettes ikke bare mot den enkelte borger som bruker ytelsene, men også – og faktisk i langt større grad – mot kommuner og arbeidsgivere. Dette er de instansene som skal ta de rette grepene, og sette inn den rette innsatsen, slik at borgerne kan komme tilbake i betalt arbeid. Dette er bakgrunnen for at forskeren Rik van Berkel introduserte begrepet «trippel aktivering» med referanse til utviklingen i Nederland: Aktive-

ringen retter seg ikke bare mot brukeren, men like mye mot det nasjonale lovverket og institusjonene som forvalter stønadene (van Berkel 2013).

Stønadene til unge arbeidsledige ble strammet inn i løpet av 1990-årene. En reform i 1992 sa at personer i alderen 18–23 år som trengte støtte, skulle tilbys jobb i stedet for stønad. For unge som fortsatt mottok stønad, ble kravene til å ta imot akseptabelt arbeid skjerpet. Ytterligere innstramminger i denne stønaden kom i 1994: Inngangskravene ble skjerpet, kravet til å ta tilbudt arbeid innstrammet, og stønadsnivået ble senket. På den andre siden ble mulighetene til å motta stønad i lengre perioder liberalisert. Eldre arbeidstakere (over 57,5 år) ble stort sett unntatt fra de strengere kravene til å søke tilgjengelig arbeid, men etter årtusenskiftet ble privilegiene til eldre arbeidstakere avskaffet (van Gerven 2009).

Viktigere enn stønadskuttene var likevel den kraftige satsingen på aktive arbeidsmarkedstiltak som preget Nederland i 1990-årene. Dette var særlig sentralt i politikken til den såkalte «regnbuekoalisjonen», som hadde regjeringsmakt mellom 1994 og 1998. En ny lov i 1997 gjorde en rekke nye innsatser for økt sysselsetting tilgjengelige for arbeidsledige og mottakere av økonomisk sosialhjelp (Spies og van de Vrie 2014). Disse inkluderte tettere oppfølging, lønns subsidier for langtidsledige og ulike jobbskapingstiltak (midlertidig utplassering i offentlig sektor, utplassering i offentlig sektor uten tidsbegrensning, jobb på særlige vilkår i omsorgssektoren). Disse tiltakene ble endret og tilpasset i flere runder etter 1996 – tiltakene hadde preg av eksperimentering. En ny lov om tiltak for arbeidsledige i 1998 søkte å øke graden av skreddersøm: Det ble innført krav om individuelle vurderinger, og brukerne skulle plasseres i én av fire kategorier avhengig av hvor langt de sto fra arbeidsmarkedet (Spies og van de Vrie 2014: 149). Denne finmaskede graderingen gikk man senere bort fra, da den ble oppfattet som lite effektiv.

Omtrent samtidig kom det viktige reformer i ansvarsdelingen mellom de ulike aktørene i stønadssystemet. En ny lov i 2002 (SUWI) overførte ansvaret for økonomisk sosialhjelp til kommunene og åpnet for mer ustrakt bruk av private (kommersielle) aktører i aktiveringspolitikken. SUWI etablerte også «one-stop-shops», det vil si ett enkelt kontor i hver kommune som skulle håndtere både stønader og arbeidsmarkedstjenester. Denne dreiningen ble konsolidert med den nye loven om sosiale tjenester i 2004 (Wet werk en bijstand, WWB) (Spies og van de Vrie 2014).

Etter 2004 har kommunene fått to separate overføringer fra staten til sosialhjelp og aktivering: én budsjettpost til å dekke utgifter til stønader og én til å dekke

aktiverings-/reintegreringstiltak. Begge beregnes på basis av kommunestørrelse, lokale arbeidsmarkeder, en prognose for konsekvenser av den seneste utviklingen på nasjonalt nivå og så videre. Hvis den enkelte kommunen bruker mer penger til stønader enn det som dekkes av det statlige tilskuddet, må den selv dekke merforbruket. Bruker den mindre, kan den disponere overskuddet fritt til andre formål. Bruker den mindre penger på aktiveringstiltak enn antatt, kan midlene på visse vilkår overføres til neste år, eller de må betales tilbake (Spies og van de Vrie 2014). Dette gir kommunene sterke insentiver til å prestere bedre enn landsgjennomsnittet (som ligger til grunn for beregningen av tilskuddene) – implementere flere aktiveringstiltak og redusere utgifter gjennom å få flere ut av stønadssystemet.

Dette systemet – med to statlige pengestrømmer til det siste sikkerhetsnett – ble beholdt da loven som regulerer sosialhjelp, ble endret i 2015. I 2015 ble WWB erstattet av deltakelsesloven (Participatiewet). Deltakelsesloven erstatter de tidligere lovene om sosialhjelp, skjermet lønnsarbeid og deler av loven om uføretrygd for unge. Etter 2015 er det bare unge som er 100 prosent uføre, som skal innvilges uførepensjon, andre med helseutfordringer skal omfattes av deltakelsesloven. For øvrig viderefører deltakelsesloven de aktiveringstiltakene som allerede er etablert i Nederland, men forenkler stønadssystemet og kravene til deltakelse. Kravene til deltakelse er skjerpet sammenlignet med tidligere lovgivning, blant annet kan stønadmottakere pålegges å ta arbeid i et større geografisk område enn tidligere.

Der Nederland særlig skiller seg ut i internasjonal sammenheng, er i arbeidsgivernes finansieringsansvar for sykepenger. Arbeidsgivere ble pålagt å dekke en andel av lønningene til den sykmeldte i seks uker i 1994, i ett år i 1996 og i to år fra 2004. Etter loven er andelen av lønnen som skal dekkes, 70 prosent, men mange tariffavtaler øker dette til 100 prosent i det første året. I tillegg pålegger «portvaktloven» fra 2002 arbeidsgiverne et betydelig ansvar for rehabilitering av sykmeldte: enten gjennom å ta dem inn i sin egen organisasjon («førsteordens retur til arbeid») eller på en annen arbeidsplass («andreordens retur til arbeid»). Arbeidstakere som har mer enn 65 prosent restarbeidsevne, skal etter loven gjenoppta arbeidet hos sin opprinnelige arbeidsgiver etter to år. Arbeidsgivere som ikke følger opp ansvaret de har etter disse lovene, kan bli sanksjonert (Vossen og van Gestel 2014). På den andre siden er insentivene til den enkelte sykmeldte relativt svake: Sykepenger kan mottas i to år og opprettholdes altså på 70 prosent av tidligere lønn. Det er arbeidsgiverne, ikke primært de syke selv, som skal ansvarliggjøres i denne sammenheng. Arbeidsgivere kan tegne forsikring mot utgiftene til sykepenger (siden 1996), eller de kan bære risikoen selv.

Den sterke vektleggingen av arbeidsgiveres ansvar kan forstås med utgangspunkt i insentivstrukturen i stønadssystemene rundt 1990: Helserelaterte ytelser var attraktive for arbeidstakerne fordi de var høyere enn arbeidsledighets-trygden, og fordi de ikke stilte krav til jobbsøking og aktivitet. For arbeidsgiverne var det mer attraktivt å lede arbeidstakere over på uførepensjon enn på stønader som arbeidsledige fordi arbeidsgiverne typisk hadde finansieringsansvar for arbeidstakere som ble oppsagt. Utgangspunktet var at ett års ansettelse ga rett til én måneds etterbetalt lønn etter oppsigelse. For eldre arbeidstakere som hadde vært i bedriften i lang tid, kunne arbeidsgivere bli pålagt å etterbetale lønn i tre–fire år (Koning og Lindeboom 2015). Uførepensjon ble dermed en måte å sluse arbeidstakere ut av arbeidslivet på, som ble brukt i relativt stor skala i en periode med økonomisk omstrukturering på slutten av 1980-tallet (Koning og Lindeboom 2015).

I 1998 ble arbeidsgivere pålagt å betale inn til uføreforsikringen proporsjonalt med hvor mange av deres arbeidstakere som var blitt uføre de siste årene. Dette systemet ble beskrevet som lite gjennomskiktig – særlig for små og mellomstore bedrifter var det vanskelig å gjennomskue sammenhengene mellom uførepremiene de betalte, og antallet ansatte som forsvant ut på uførepensjon. Dermed tok det også relativt lang tid før reformen fikk noen særlige effekter (Koning og Lindeboom 2015). Koning og Lindeboom (2015) argumenterer for at arbeidsgiverne gjennomskuet de nye insentivene de møtte over tid, og at dette skapte noen nye problematiske insentiver: Det ble langt mer attraktivt å ansette arbeidskraft, særlig dem som ble antatt å ha høy risiko for helseproblemer, på midlertidige kontrakter. Andelen nye uføretilfeller som kom fra midlertidige kontrakter, økte også fra 43 prosent i 2007 til 55 prosent i 2011 (op.cit.).

Økt finansieringsansvar for arbeidsgivere er en form for innstramming som brukes aktivt i Nederland, en annen er striktere screening av nye uføre («portvaktprotokollen» fra 2002). Portvaktbestemmelsene fastsetter detaljerte prosedyrer arbeidsgivere og arbeidstakere skal gjennom i sykmeldingsperioden, før uførepensjon i det hele tatt kan søkes. Stønadsmyndighetene er ikke involvert i dette arbeidet utover å kreve dokumentasjon for at det pålagte arbeidet er gjort, før de innvilger stønad. Koning og Lindeboom (2015: 161) siterer forskning som viser at portvaktprosedyrene førte til et betydelig fall i antallet nye uførepensjonstilfeller – noen studier estimerer effekten til så mye som 40 prosent. Den sterke satsingen på involvering og ansvarliggjøring av arbeidsgiverne gir imidlertid grunn til bekymringen for at arbeidsgiverne vil sky marginal arbeidskraft, og at arbeidstakere med mindre helseproblemer nå skyves mot arbeidsledighetsytelser snarere enn mot helseytelser.

I tillegg til finansieringsansvar og oppfølgingsansvar har Nederland også strammet inn vilkårene for å få stønad som ufør. Dette skjedde i 2006, da den gamle uførestønad til delvis uføre ble erstattet med Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WIA. Denne stønaden ble supplert av en ny stønad (IVA) til personer som er fullt uføre. For den sistnevnte gruppen ble stønaden økt (til 75 prosent av siste lønn), men nåløyet for å få denne er meget trangt. For å få WIA må man være minst 35 prosent ufør (tidligere 15 prosent). Personer med mindre funksjonsnedsettelse forventes å bli stående i jobb, men med tilrettelegging. Personer som kvalifiserer til WIA, får høyere stønad hvis de utnytter restarbeidsevnen sin.

Nederland har fremstått som et laboratorium for eksperimentering med tiltak i aktiveringspolitikken helt siden 1990-tallet. Landet skiller seg særlig ut med det sinnrike systemet for insentiver på ulike nivåer: Kommunene har fått klare insentiver til å øke aktiviteten på aktiveringsområdet og til å senke utgiftene til stønader gjennom å få flere ut av systemet. Arbeidsgiverne har fått svært sterke insentiver, særlig siden 2004, til å hindre at arbeidstakerne deres blir langvarig sykmeldte. «Flernivåaktivering» (jf. Berkel 2013) er dermed et stikkord i Nederland: Oppmerksomheten rettes ikke bare mot individet, men mot institusjonene som omgir den enkelte. Det har også blitt iverksatt flere tiltak over tid for å hindre «costshifting games» mellom kommuner, arbeidsgivere og staten. Flernivåaktiveringen kan også sees på som uttrykk for at staten ikke lenger vil plukke opp regningen når kommunene og arbeidsgiverne ikke lykkes med å oppfylle sine forpliktelser. For øvrig kjennetegnes nederlandsk aktiveringspolitikk av at inngangskriteriene til de sentrale ytelsene, og særlig de helserelevante, strammes inn. Det skal være et trangt nåløye å få full uførepensjon, og restarbeidsevnen skal utnyttes i den grad det er mulig.

Som nevnt har det i Nederland de siste årene blitt satt i gang eksperimenter med noe som omtales som borgerlønn. De nederlandske eksperimentene som omtales nærmere sammen med det finske borgerlønnseksperimentet i vedlegg 1, kan på sett og vis sees på som en motreaksjon på et stadig sterkere og mer omfattende statlig styrt aktiveringsregime for sosialhjelpsmottakere. Kommunene som har tatt initiativet til og faktisk gjennomfører disse eksperimentene, har i varierende grad mistet troen på måloppnåelsen og kostnadseffektiviteten i den omfattende aktiveringsinnsatsen, og de ønsker derfor å eksperimentere med å gi sosialklientene friere tøylar til på eget initiativ å forbedre sin situasjon, og da eventuelt stimulert med positive økonomiske insentiver fremfor et system basert på kontroll og sanksjoner.

2.7 Tyskland

Tyskland blir normalt regnet som den mest typiske representanten for den kontinentale/konservative velferdsstatsmodellen. Tyskland ble gjenforent i 1990 etter å ha vært delt i Øst- og Vest-Tyskland siden slutten av 2. verdenskrig, og å gjennomføre og konsolidere gjenforeningen var det overordnede politiske prosjektet i Tyskland gjennom 1990-årene. Ulikt mange andre land starter dermed ikke historien om aktiverings- og innstrammingsreformer i Tyskland med den økonomiske nedgangsperioden tidlig på 1990-tallet, men noen år senere.

De såkalte Hartz-reformene, gjennomført mellom 2003 og 2005, representerer det mest markante tidsskillet i tysk arbeids- og sosialpolitikk i moderne tid. De viktigste for tematikken vi diskuterer her, er Hartz II og Hartz IV, gjennomført i henholdsvis 2003 og 2005. Hartz II var rettet mot arbeidsmarkedet og åpnet for nye former for ansettelse («minijobb» og «midijobb») og dessuten oppstartstipender for gründere («Meg AS»). Disse reformene myket opp det relativt strenge tyske arbeidsmarkedsregimet og skilte mellom «insidere» og «outsidere», men utviklingen tyder ikke på at disse jobbtypene over tid har erstattet de etablerte jobbene og dermed underminert arbeidstakerbeskyttelsen eller arbeidsforholdene generelt. Hartz IV innebar en omlegging av hele systemet for forsikring ved arbeidsledighet og sosialhjelp (gjennomgangen nedenfor er basert på Clasen og Goerne 2014).

Frem til 2005 var systemet for forsikring under arbeidsledighet i Tyskland tredelt: De som hadde opparbeidet rettigheter gjennom premieinnbetaling, hadde rett til arbeidsledighetstrygd. Denne var inntektsavhengig og ikke behovsprøvd. De som hadde brukt opp retten til arbeidsledighetstrygd (etter 12 måneder, eller 32 måneder for mottakere eldre enn 55 år), kunne gå over på arbeidsledighetsstøtte, som også ble utmålt basert på tidligere inntekt, men som var behovsprøvd. De som hadde betalt inn noe i premie, men ikke tilstrekkelig til å få arbeidsledighetstrygd, kunne også få arbeidsledighetsstøtte frem til 2000. Denne rettigheten ble fjernet i 2000, da personer i denne situasjonen ble henvist til sosialhjelp. Mange mottakere av arbeidsledighetsstøtte supplerte allerede stønaden med sosialhjelp. Arbeidsledighetsstøtte kunne man også kombinere med lavtlønnet arbeid/deltidsarbeid, noe mange mottakere også gjorde.

Reformer i 1998 og 2003 hadde strammet inn arbeidsledighetsstøtten. Fra 1998 måtte mottakerne dokumentere at de aktivt søkte jobb, og de ble pålagt å ta ethvert arbeid de var kvalifisert for, etter seks måneder på stønad. Tidligere kunne stønadsmottakere avvise tilbud om jobber de var overkvalifiserte for. I 2003 ble behovsprøvingen mot inntekten til andre medlemmer i husholdningen

skjerpet. Samtidig, i 2003, ble sosialhjelpen strømlinjeformet i den forstand at det ble definert en separat «grunnsikring». Grunnsikringen skulle utbetales til personer som enten ikke var i yrkesaktiv alder, eller som hadde helsemessige eller sosiale utfordringer som tilsa at de ikke var i stand til å jobbe tre timer per dag. Dette var relativt sett små grupper, men reformen var viktig fordi den la til rette for at det kunne stilles aktivitetskrav til alle brukere som var igjen i det ordinære sosialhjelpssystemet.

I 2005, med Hartz IV-reformen, ble den tredelte sikringen ved arbeidsledighet (arbeidsledighetsstrygd, arbeidsledighetsstøtte, sosialhjelp) redusert til en to-delning: Arbeidsledighetsstøtte og sosialhjelp til arbeidsledige ble slått sammen til én ytelse, kalt Arbeitslosengeld 2 (ALG 2). Arbeidsløshetsstøtte 2 er en fast sum, uavhengig av tidligere inntekt, og behovsprøvd. Dette innebar at det fåtallet som hadde rett til arbeidsledighetsstøtte på et høyt nivå – som hadde hatt høye inntekter tidligere – tapte på reformen, mens de som hadde hatt lavere stønad og/eller sosialhjelp, kom litt bedre ut. Anslagsvis en firedel av mottakerne av ALG 2 er i betalt arbeid, med lav lønn og/eller på deltid, slik at stønaden også fungerer som en lønns subsidie. Ytterligere en firedel er unntatt fra kravene om aktiv jobbsøking fordi de har ansvar for barn under tre år eller andre omsorgsforpliktelser.

ALG 2 skar gjennom en del av problemene som hadde oppstått i det tidligere systemet. Noe av det viktigste var administrativ forenkling: Arbeidsledighetsstøtte var en statlig ytelse og ble administrert av føderale arbeidsmarkedsmyndigheter, sosialhjelp var kommunalt. Etter reformen fikk mottakerne bare ett sett med regler for behovsprøving og vurdering av inntekt å forholde seg til. For det andre implementerte stønaden et nytt administrativt system for stønadsutbetaling og arbeidsmarkedstiltak, og for det tredje ble det tydeliggjort at stønadsmottak var knyttet til aktivitet som jobbsøker.

Overgangen til ALG 2 førte til at den registrerte arbeidsledigheten økte temmelig kraftig. Det var tre grunner til dette. For det første måtte hver mottaker fremme krav individuelt, slik at begge personer i en husholdning der ingen var i arbeid, nå ble registrert som ledige. For det andre hadde mange unnlatt å søke sosialhjelp fordi det ble oppfattet som nedverdiggende å motta, mens slikt stigma ikke knyttet seg til ALG 2. For det tredje ble det etter reformen stilt krav om at stønadsmottakere skulle registrere seg som ledige og delta i slik aktivitet som dette innebar.

For tidligere sosialhjelpsmottakere var et viktig aspekt ved reformen at de nå fikk full tilgang til alle aktiveringstiltakene som de føderale arbeidsmarkeds-

myndighetene rådde over. Aktiveringstiltakene for sosialhjelpsmottakere hadde tidligere vært begrenset til «Hjelp til arbeid», som var et kommunalt program som ble implementert svært forskjellig fra kommune til kommune. Som regel besto aktiviteten av forefallende arbeid i kommunene, noen ganger med innlagt kvalifisering. Clasen og Goerme (2014: 177) hevder at kommunene i noen grad brukte dette programmet strategisk: Deltakere i kommunale jobbtiltak betalte premier til sosialforsikringen, og etter tolv måneder kunne de få rett til arbeidsledighetstrygd. Dermed ble de skjøvet fra kommunale til statlige budsjetter.

Etter 2005 var det særlig tre former for aktivering som var tilgjengelig for ALG 2-mottakere. Subsidiert jobbskaping i offentlig sektor er den ene. Disse omtales noen ganger som «en-euro-jobber», fordi deltakerne i tiltakene får omtrent samme betaling som de ville fått som passive stønadsmottakere. Kritikere hevder at dette jobbskappingsprogrammet i realiteten er lite annet enn en oppskalert versjon av de tidligere, kommunale «hjelp til arbeid»-tiltakene. Et annet aktiveringstiltak er mer langsiktig kvalifisering for personer som står relativt nær arbeidsmarkedet og trenger å oppdatere kvalifikasjonene sine. Slike programmer var hjørnesteinen i tysk arbeidsmarkedspolitikken gjennom 1980- og 1990-tallet, men bruken av dem har gått ned over tid, og det er opp til saksbehandlerens skjønn om en bruker skal få tilbud om kvalifisering. Den tredje hovedtypen er kortsiktige kvalifiseringsprogrammer hos private tilbydere.

Den økonomiske krisen rundt 2008 rammet Tyskland i mindre grad enn mange andre land, og landet klarte i stor grad å ri av konsekvensene gjennom fleksible tiltak for bedriftene. Det mest kjente tiltaket var såkalt Kurzarbeit, som var en stønad som ble utbetalt til personer som ble delvis permitterte. Bedriftene kunne redusere arbeidstakernes arbeidstid og dermed lønn, men arbeidstakerne ble kompensert for lønnstapet gjennom arbeidsmarkedsmyndighetene. Dermed kunne man også spare bedriftene for å måtte si opp attraktive arbeidstakere på grunn av det som ble antatt å være en kortsiktig nedtur. Gjennom aktive tiltak på arbeidsmarkedet unngikk Tyskland at arbeidsledigheten bet seg fast i nedgangsperioden. Krav om innstramminger i offentlig forbruk tiltok likevel i styrke i denne perioden, og det ble gjennomført noen mindre kutt i ALG 2: Noen tilleggsstønader til utvalgte grupper ble redusert eller avviklet, og tilbudet av aktive tiltak ble redusert.

Sykelønnsordningen i Tyskland er blant de mer sjenerøse i Europa. Arbeidsgiveren plikter å betale full lønn under sykdom i de første seks ukene av et fraværsforløp, og arbeidsgiveren er selvassurerende i denne perioden. Etter utløpet av sykelønnsperioden har lønnstakeren rett til sykepenger på 70 prosent av tidli-

gere lønn (dog maksimalt 90 prosent av nettolønn), og sykepengeperioden kan maksimalt være på 78 uker.

For lønnstakere som ikke rekker å bli friske før sykepengeperiodens utløp, kan det være aktuelt å motta ytelser på nivå med arbeidsledighetstrygden mens rehabiliteringstiltak og tiltak for arbeidsavklaring pågår. Hvis arbeidsuførheten viser seg å være permanent, kan vedkommende ha krav på uførepensjon som utmåles som en førtidig alderspensjon. Bare personer som har betalt pensjonsbidrag i minst fem år totalt og minst tre år opp til tidspunktet for uførhet, kan søke om uførepensjon. Ytelsen kan graderes hvis mottakeren vurderes å ha muligheter til å jobbe et mindre antall timer per dag.

I denne perioden (fra 1995 og fremover) er det ikke blitt gjennomført store reformer i de helserelaterte ytelsene. Tysk politikk har vært konsentrert om å aktivere arbeidssøkende som ikke hevder at de er arbeidsuføre – det er ikke blitt iverksatt noen vesentlige tiltak for å aktivere personer som er på vei ut av yrkeslivet på grunn av helseutfordringer.

Aktiveringspolitikken i Tyskland kan ikke skilles fra arbeidsmarkedspolitikken i landet. Dette illustreres av Hartz-reformene, som var rettet mot arbeidsmarkedet og stønadssystemet som to deler av en helhet. Minijobber, som gir mulighet til å ansette arbeidskraft til lav lønn og uten å betale alle de sosiale kostnadene, myket opp det som ble oppfattet som et rigid arbeidsmarked, og minsket skillet mellom «insidere» og «outsidere». Fleksibilisering av arbeidsmarkedet ble også en hovedtilnærming for å ri av stormen som ble skapt av finanskrisen i 2008–2009. I stønadene har administrativ forenkling vært et stikkord: både forenkling av stønadssystemet for arbeidsløse og forenkling av tjenesteleveransen gjennom å samle alt på ett sted og gi alle tilgang til det samme virkemiddelapparatet. Det er likevel påfallende at oppmerksomheten har vært rettet ganske entydig mot arbeidsmarkedet og de arbeidsledige, og at knapt noen tiltak er rettet mot overgangen til helserelaterte ytelser. Logikken er kanskje, som vi antydte for Finland, at når store grupper friske og arbeidsføre mennesker ikke lykkes i å komme inn på arbeidsmarkedet, gir det mindre mening å bruke store ressurser på å mobilisere personer med uttalte helseplager.

2.8 Storbritannia

Storbritannia regnes som en typisk eksponent for den liberale velferdsstatsmodellen (Esping-Andersen 1999) med et trygdesystem som domineres av flate og/eller behovsprøvde ytelser. Et tradisjonelt hovedskille i britisk sosialpolitikk går

mellom «contributory benefits», som krever forutgående opptjening, og som ikke opererer med økonomisk behovsprøving, og «non-contributory benefits», som ikke krever forutgående opptjening, og som er utsatt for økonomisk behovsprøving på husholdsnivå. Også «contributory benefits» blir som hovedregel utmålt med flate (ikke inntektsgraderte) ytelser.

Valgseieren til Tony Blair og New Labour i 1997 kan betraktes som et tidsskille i utviklingen av britisk sosialpolitikk. New Labour hadde velferdsreformer høyt oppe på sin politiske agenda og fremmet en ideologi for velferdspolitikken som ble oppfattet som innovativ i Storbritannia: «Work for those who can, security for those who cannot.» Velferdspolitikken skulle legges om fra passive stønader til aktive tiltak for å bringe flere ut i arbeid, og arbeid skulle lønne seg. Fattigdom og sosial eksklusjon skulle bekjempes gjennom økt yrkesaktivitet. Tony Blair var sterkt inspirert av Anthony Giddens og «Den tredje vei» (Giddens 1998): Denne tilnærmingen inspirerte sosialdemokrater i hele Europa i andre halvdel av 1990-tallet, men i Storbritannia – der New Labour hadde rent flertall etter 1997 – ble tankemåten rendyrket i en periode.

De konservative britiske regjeringene under Thatcher og Major mellom 1979 og 1997 lanserte i realiteten få nye initiativer i sosialpolitikken. En endring som ble gjort, og som flere forskere omtaler som et «frempek» til reformene i den etterfølgende perioden under New Labour, var likevel at Jobseeker's Allowance ble innført i 1996 (Griggs, Hammond og Walker 2014). Denne samlet forsikringsbasert stønad ved arbeidsledighet og sosialhjelp til arbeidsledige i én stønad, ikke ulikt det som senere ble gjort i Tyskland med Hartz-reformene (se avsnittet om Tyskland). Det ble beholdt et forsikringselement i JSA, men varigheten til stønaden ble redusert fra tolv til seks måneder. Mottak av stønaden ble gjort betinget av at man signerte en personlig Jobseeker's Agreement, der man forpliktet seg til å søke jobb og aksepterte at det å ikke følge opp kravet kunne føre til kutt i stønaden. Dette innebar også at prosessen med å samle stønader og arbeidsmarkedstjenester i ett kontor ble startet, og ledet frem mot etableringen av Job Centre Plus i 2001. Et annet viktig trekk ved JSA var at loven for første gang åpnet for utprøving av nye initiativer i geografisk avgrensede områder før de nye initiativene ble «rullet ut» nasjonalt. Dette skulle bli sentralt i sosialpolitikken etter regjeringsskiftet, siden New Labour gjorde evidensbasert politikk til ett av sine varemerker.

New Labour inntok regjeringskontorene i mai måned 1997, og allerede i juli samme år startet piloten New Deal for Lone Parents i åtte avgrensede områder. Et halvt år senere kom neste pilot, New Deal for Young People. Tiltaket for enslige foreldre var avgrenset og frivillig for deltakerne, mens tiltaket for unge

arbeidsløse raskt ble Storbritannias største aktiveringsprogram (Griggs mfl. 2014: 76). Senere fulgte New Deal for the Long-Term Unemployed (juli 1998), som senere skiftet navn til New Deal for 25 Plus, New Deal for Disabled People Personal Advisor, New Deal for Partners of Unemployed People og New Deal 50 Plus. Alle disse var på plass, som frivillige eller pålagte tiltak, i april 2000 eller tidligere. Hovedinnretningen i alle New Deal-programmene var at deltakeren fikk hjelp til å søke jobb. Hadde ikke brukeren fått jobb etter seks måneder (lenger i noen programmer), forpliktet vedkommende seg til å delta i aktivitet: subsidiert jobb, opprette egen virksomhet, utdanning eller kvalifisering på heltid eller arbeid i frivillig sektor. Å ikke følge opp pålagte aktivitetstiltak kunne føre til trekk i stønaden: bortfall av stønaden i to uker ved første brudd, opp til maksimalt 26 uker (et halvt år) for dem med en serie brudd på vilkårene.

I 1999, parallelt med at New Deals systematiserte aktiveringsarbeidet, kom en rekke tiltak som skulle sikre at det var lønnsomt for alle å komme over i arbeid. Det ble innført en nasjonal minstelønn, noe Storbritannia aldri hadde hatt tidligere, inntektsskatten ble halvert for arbeidstakere med lav inntekt, en million arbeidstakere ble fritatt for plikten til å betalt trygdeavgift uten reduksjon i rettigheter, og det ble innført en negativ inntektsskatt (eller lønnsubsidie) under navnet Working Families Tax Credit. Denne erstattet en tidligere lønnsubsidie, Family Credit, men var utformet slik at den ytterligere skulle tydeliggjøre at dette var en konsekvens av at man faktisk hadde lønnsinntekt. Den viktigste endringen var at WFTC ble utbetalt gjennom arbeidsgiverne, og dermed kunne oppfattes som en del av lønnsutbetalingen. Dette systemet gikk man bort fra i 2003, fordi arbeidsgiverne klaget over merkostnader ved å skulle administrere en stønad. WFTC ble etter denne endringen erstattet av Working Tax Credit og Child Tax Credit, for å gi noe også til lavtlønnede arbeidstakere som ikke hadde barn i huset. Griggs mfl. (2014: 77) beskriver utviklingen i lønnsubsidiene som «perpetual reform»: Labour-regjeringen gjorde stadig nye tilpasninger i instrumentene for at de skulle treffe optimalt i samsvar med målsettingene. Disse forfatterne lister opp hele 36 sosialpolitiske reformer mellom 1997 og 2009, de fleste knyttet til New Deals, aktivitetskrav og negativ inntektsskatt/lønnsubsidier. «Welfare-to-work» og «Making work pay» ble sentrale slagord. Innsatsen for å sikre at arbeid lønnet seg, inkluderte blant annet innføringen av en nasjonal minstelønn og endringer i skatte- og stønadssystemet som gjorde arbeid for lav lønn mer innbringende. Storbritannia har lang tradisjon for lønnsupplerende stønader, «in-work benefit», som utbetales som lønnsstøtte til arbeidstakere med lav lønn (Pedersen og Finseraas 2013). New Labour videreførte denne tradisjonen, med flere stønadsformer – markedsført som negativ skatt – rettet mot lavtlønnede med barn. Dette var et forsøk på å kombinere aktiveringspolitikken

med en målrettet innsats for å redusere barnefattigdommen i landet (Griggs mfl. 2014).

Etter årtusenskiftet ble aktiveringspolitikken utvidet og forsterket for grupper utover de tradisjonelle arbeidsledige: enslige foreldre og mottakere av stønad som uføre. Enslige foreldre ble pålagt, under trussel om sanksjoner, å gjennomføre et arbeidsorientert intervju (Work Focused Interview) fra 2001. I 2005 ble det innført at disse intervjuene for enslige forsørgere skulle resultere i en handlingsplan, og i 2008 ble enslige foreldre med barn under 12 år flyttet fra Income Support til Jobseeker's Allowance. Dette innebar et vesentlig sterkere oppfølgingsregime – fra nå av skulle denne gruppen primært behandles som arbeidsledige. Aldersgrensen for barn ble senket til ti år i 2009, og per 2019 er den syv år. I 2003 ble programmet Pathways to Work lansert, rettet mot å hjelpe mottakere av uførestønader til å skaffe og opprettholde lønnsarbeid, og i 2008 ble uføretrygd (incapacity benefit) avviklet og erstattet med Employment and Support Allowance.

Et siste innovativt initiativ var etableringen av «jobbsoner» (Employment Zones) fra 2000. Disse ble opprinnelig etablert i 15 geografisk avgrensede områder med høy lokal arbeidsledighet. I disse sonene fikk offentlige, private og frivillige aktører stort handlingsrom til å iverksette tiltak som kunne sysselsette arbeidsledige lokalt. Evalueringer viste at jobbsonene fungerte godt og oppnådde bedre resultater enn de mange New Deal-tilnærmingene. Dette la grunnlaget for det som fra 2008 ble en hovedtilnærming i aktiveringspolitikken i Storbritannia: utkontraktering til store aktører (prime contractors) som fikk betalt etter resultater, og som sto fritt til å hyre inn underkontraktører til å gjennomføre aktiveringstiltakene (Finn 2011). Kontraktørene fikk vide fullmakter, slik at de ikke ble vurdert etter programinnhold, men etter hvor mange de faktisk klarte å få i jobb. Betalingen ble gradert etter hvor langt fra arbeidslivet brukerne ble antatt å stå opprinnelig, for å unngå at firmaene mistet interessen for å jobbe med andre enn de «enkleste» brukerne.

Evalueringen av New Deal og Employment Zones førte også til at de ulike New Deals og Employment Zones ble avsluttet i 2009 og erstattet med et generelt New Deal-program, Flexible New Deal (FND). Flexible New Deal skulle gjøre bruk av det nye systemet med hovedkontraktører og betaling etter resultater. Dette systemet var i hovedsak på plass da effektene av finanskrisen begynte å merkes i Storbritannia. Krisen førte til høyere arbeidsledighet og større tilstrømming til Job Centre Plus, men jobbsentrene lyktes i stor grad med å snu mange av de nye brukerne i døra og formidle dem til nye jobber (Finn 2011: 136).

Labour tapte likevel regjeringsmakten i valget i 2010 og ble erstattet av en koalisjon av Det konservative parti og Liberaldemokratene. Begge partier hadde arbeidet med å konsolidere sin egen velferdspolitikkk frem mot valget, og – i likhet med New Labour i 1997 – kom inn med en reformagenda. De fleste som har analysert endringene, fremhever likevel kontinuiteten mellom de to regjeringene og hevder at den største forskjellen var at koalisjonen gikk «lenger og raskere» i den retningen Labour allerede var på vei (se McEnhill og Taylor-Gooby 2018 for referanser). Det viktigste og mest dramatiske grepet koalisjonen gjorde, var å starte prosessen med å avvikle så å si alle de etablerte stønadene for ulike grupper og inkludere alle i det nye Universal Credit. Koalisjonsregjeringen mellom Det konservative partiet og Liberaldemokratene, som avløste New Labour i regjering i 2010, hadde som sin hovedutfordring å bedre den offentlige økonomien i landet i etterkant av finanskrisen. Koalisjonen videreførte mange av New Labours initiativer, men med noen nye vrier. Aktiveringspolitikken ble videreført i «The Work Programme», som skulle samle og forenkle mange av initiativene fra den tidligere regjeringen. Initiativet innebar at aktiveringstjenester ble konkurranseutsatt med et sinnrikt betalingssystem: Tilbyderne fikk betalt etter hvor mange de faktisk klarte å aktivere, og summen var høyere for programdeltakere som i utgangspunktet ble antatt å stå langt fra arbeidsmarkedet (McKnight 2015). Samtidig satte koalisjonen i gang en storstilt kampanje for å forenkle et etter hvert ganske komplekst stønadssystem. Per oktober 2018 er 13 nasjonale velferdsprogrammer under avvikling. Samtlige skal erstattes av den nye stønaden Universal Credit (UC). Som navnet antyder, er ambisjonene at dette skal bli en «universell» stønad som dekker alle stønadsbehov, uavhengig av hvordan og hvorfor behovet har oppstått. Ambisjonene er at UC skal være fullt innført i 2022. På dette tidspunktet skal alle mottakere av tidligere stønader være overført til UC.

Universal Credit (UC) ble lansert som en forenkling og også som et tiltak for å unngå unødvendige trygdefeller. UC tar opp i seg både tidligere inntektssikringsordninger og lønssubsidier og skal kunne mottas på toppen av lave lønninger eller lønn fra deltidsarbeid. Stønaden skal avtrappes gradvis for lønninger over et minimum, og alle stønadsmottakere skal omfattes av samme avtrappingsrate. Vilkårssetting og sanksjonering strammes opp, særlig for dem som tidligere hadde romslige vilkår (særlig enslige foreldre og personer med funksjonsnedsettelse og varige helseplager) (Finn 2011: 139). McEnhill og Taylor-Gooby påpeker at UC er bedre tilrettelagt for et arbeidsliv med mange usikre, kortvarige og lavtlønnede jobber: Stønaden glatter overgangene mellom en tilværelse med og uten lønnsinntekt.

UC kombineres med et enhetlig Work Programme, som skal organiseres gjennom det etablerte systemet med hovedkontraktører og betaling etter resultater. Work Programme suppleres av tiltak under programmet «Get Britain Working», rettet særlig mot unge arbeidsledige, og av programmet «Community Work Experience», som pålegger dem som har vært ledige i mer enn to år, å delta i arbeid i nærmiljøet.

Uføre som antas å ha en restarbeidsevne, ble overført til Employment and Support Allowance i 2008 og overføres nå til Universal Credit. Dette tilsier at de blir underlagt samme aktiveringskrav, med samme trusler om sanksjonering, som arbeidsledige uten helseplager. Storbritannia lukker dermed «nødutgangen» fra arbeidslivet så å si helt, gjennom å avvise mottak av helserelaterte ytelser som en grunn til å ikke motta aktiveringstiltak. Hvordan dette faktisk implementeres i frontlinjen, finnes det likevel lite kunnskap om. Når det gjelder kortvarige stønader under sykdom (sykepenger), er den offentlige ytelsen i Storbritannia lav og ikke inntektsgradert, noe som gjør den lite interessant for andre enn de lavest lønnede. Mange med høyere lønninger har dekning via arbeidsgiver eller privat forsikring i tillegg (Clasen 2017). Det har ikke vært noen reformer av betydning av denne ytelsen de senere årene.

Storbritannia, særlig etter 1997, kan sees på som et laboratorium for aktiveringspolitikk, men på andre måter enn Nederland: Britiske politikere har særlig eksperimentert med ulike former for konkrete aktiveringstiltak. Oppmerksomheten har vært rettet mot de enkelte brukerne og stønadskontorene, mot leveransen av gode tiltak, og ikke mot kommuner og arbeidsgivere. Dermed har det også vært en enorm aktivitet knyttet til stadig strammere vilkårssetting og stadig nye former for tiltaksorganisering, der innkjøp av tjenester fra «prime contractors» – ofte med en omfattende underskog av underleverandører – nå er hovedtilnærmingen.

Forenkling av stønadssystemet er et annet hovedtrekk, som nå kulminerer i en samlet stønad – Universal Credit – som skal favne alle med stønadsbehov. Samtidig er nivået på mange stønader lavt.

3 Variasjon i innretning, sjenerøsitet og tilgjengelighet³

I dette kapitlet gir vi en sammenfattende beskrivelse av de viktigste forskjeller og likheter i inntektssikringsordningene for befolkningen i yrkesaktiv alder i de åtte landene, inkludert Norge. Gjennomgangen er strukturert ved hjelp av en konvensjonell oppdeling i fire hovedtyper av inntektssikring avhengig av årsaken til inntektssvikt: arbeidsledighet, sykdom, uførhet og generell minstesikring/sosialhjelp.

3.1 Arbeidsledighet

Inntektssikring ved arbeidsløshet er den delen av trygdesystemet som viser minst variasjon mellom de utvalgte landene. Når det gjelder den formelle organiseringen av arbeidsløshetsforsikringen, skiller Danmark, Finland og Sverige seg ut ved å være basert på det såkalte Gentsystemet med fagforeningstilknyttede arbeidsløshetskasser som subsidieres av staten, og der tilslutningen er frivillig for den enkelte arbeidstakeren. De øvrige landene baserer seg – i likhet med Norge – på offentlig sosialforsikring. Forskjellen er i realiteten liten fordi den høye graden av statlig subsidiering av medlemskapet i de frivillige arbeidsløshetskassene gjør at den reelle dekningsgraden blant arbeidstakerne i praksis blir tilnærmet like høy som i landene med obligatorisk forsikring. Et unntak her er Sverige, som under Reinfeldt-regjeringene på 2000-tallet både gjennomførte en kraftig generell økning av medlemspremiene og innførte differensierte premier mellom arbeidsløshetskasser med ulik arbeidsløshetsrisiko, med det resultatet at mange – særlig unge arbeidstakere – valgte å ikke melde seg inn i en arbeidsløshetskasse, og at dekningsgraden dermed falt. I de senere årene under Löfven-regjeringene har denne politikken blitt delvis reversert.

En viktigere forskjell går mellom land som opererer med en universell minstesikring ved arbeidsledighet i tillegg til de inntektsgraderte systemene. Det gjelder for Finland og Sverige, som – i motsetning til Norge – har en todelt inntektssikring ved arbeidsløshet der den inntektsgraderte arbeidsløshetsforsik-

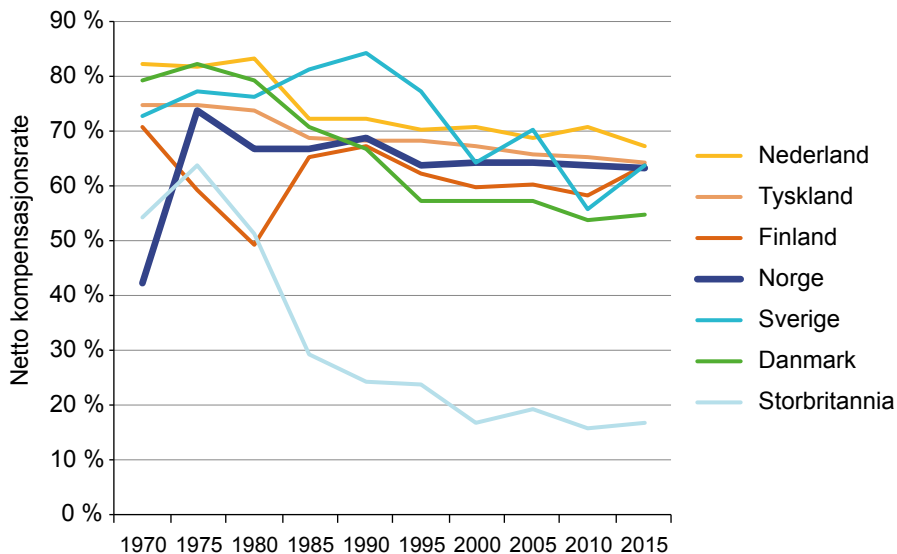
3 Kapitlet er tilnærmet identisk med et avsnitt i den tidligere delrapporten fra prosjektet («Sammenligning av ordningene», s. 36-47 i Pedersen mfl. 2019).

ringen er supplert med en ordning som gir flate, ikke-inntektsgraderte ytelser. Finland opererer i tillegg med en minstebetaling ved arbeidsledighet som ikke krever forutgående opptjening. Også Tyskland har i prinsippet et todelt system med en opptjeningsbasert og inntektsgradert sosialforsikringsordning og en minstesikringsordning, men etter de såkalte Hartz-reformene på 2000-tallet har minstesikringen i realiteten blitt overlatt til en form for sosialhjelp der ytelsene er på samme nivå som i den ordinære sosialhjelpen, og med inntektsprøving mot husholdinntekten.

Storbritannia skiller seg ut fra de øvrige landene ved å i realiteten bare ha ulike former for minstesikring ved arbeidsløshet, ordninger som er på vei til å bli integrert i den såkalte Universal Credit, som avkortes mot husholdningsinntekten. I tillegg til dette kommer en obligatorisk sluttvederlagsordning, der størrelsen på ytelsen avhenger av ansiennitet og tidligere lønnsnivå.

Figur 3.1 viser utviklingen over tid i kompensasjonsratene i arbeidsløshetsforsikringen for en gjennomsnittlig lønntaker i de respektive landene. Beregningene tar utgangspunkt i lønnsinntekt og trygdeinntekt etter skatt. Særlig på slutten av perioden viser figuren en høy grad av konvergens omkring et kompensasjonsnivå på 2/3 av tidligere lønn. I land som Sverige, Danmark og Nederland, som tidligere lå på et klart høyere nivå, har det vært en klar tendens til fall i kompensasjonsratene – særlig fra 1990 og fremover. I 2015 er det bare Storbritannia og til dels Danmark som skiller seg ut med kompensasjonsrater for en gjennomsnittslønntaker på under 60 prosent. For Danmarks vedkommende er det opptjeningstaket som bidrar til å senke kompensasjonsraten for gjennomsnittslønntakeren. Siden arbeidsløshetsstrygden i Danmark i utgangspunktet beregnes som 90 prosent av den tidligere lønnen, vil den reelle kompensasjonsraten være vesentlig høyere på lavere lønnsnivåer som ikke er berørt av opptjeningstaket.

Figur 3.1: Netto kompensasjonsrater i arbeidsledighetstrygden 1970–2015



Kilde: SIED-databasen. <http://www.spin.su.se/datasets/sied>

Over de siste tiårene har det også i flere av de utvalgte landene blitt gjort innstramminger i den maksimale utbetalingsperioden for arbeidsløshetsforsikringen. Tabell 3.1 viser henholdsvis antall ventedager og den maksimale varigheten på utbetalingsperioden i de utvalgte landene i henholdsvis år 2000 og år 2015. Danmark, Nederland og Norge, som i utgangspunktet hadde de mest sjenerøse reglene for varighet, har gjennomført betydelige innstramminger. På Island, i Danmark, Norge og Finland kan (opptjente) arbeidsløshetsdager maksimalt oppebæres i en periode på om lag to år, mens varigheten er vesentlig kortere i de øvrige landene.

Tabell 3.1: Ventedager og varighet i arbeidsledighetstrygden, år 2000 og 2015

Land		2000	2018
Norge	Ventedager	3	3
	Varighet	156 uker	104 uker
Danmark	Ventedager	0	0
	Varighet	208 uker	104 uker
Sverige	Ventedager	7	7
	Varighet	60 uker	60 uker
Finland	Ventedager	7	5
	Varighet	100 uker	100 uker
Tyskland	Ventedager	0	0
	Varighet	52	52 uker
Nederland	Ventedager	0	0
	Varighet	156 uker	104 uker ⁴
Storbritannia	Ventedager	3	3
	Varighet	26	26
Island	Ventedager	0	0
	Varighet	120 uker	120 uker

Kilde: SIED-databasen og tabellvedlegg

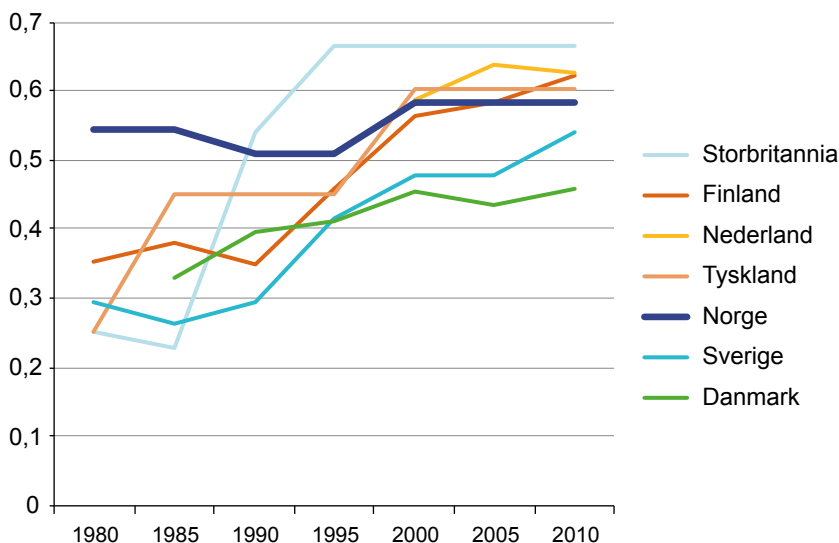
En tredje viktig dimensjon ved arbeidsløshetsforsikringen i de utvalgte landene er strengheten i vilkårssettingen og kravene om å stå til disposisjon for arbeidsmarkedet (for eksempel krav til yrkesmessig og geografisk mobilitet). Dette er komplekse og svært sammensatte forhold å undersøke og beskrive på en måte som tillater sammenligning over tid og mellom land.

Figur 3.2 viser utviklingen i en indeks som er ment å gi et samlet mål på strengheten i vilkårssettingen og kravene om å stå til disposisjon, for alle landene med unntak av Island. Som vi kan se, tegnes det et bilde av økende strenghet i alle landene med delvis unntak for Norge, som helt tilbake på 1980-tallet er klassifisert med en forholdsvis høy indeksverdi fordi den norske lovgivningen om arbeidsledighetstrygd stiller strenge krav til geografisk og yrkesmessig mobi-

4 Maksimal varighet varierer avhengig av arbeidshistorikken, og den er i mange tilfeller kortere enn dette (se tekst og tabellvedlegg for Nederland).

litet. Den høye norske indeksverdien må nok sees på bakgrunn av at målingen tar utgangspunkt i de formelle reglene og ikke nødvendigvis i den praktiske håndhevelsen.

Figur 3.2: Indeks for strenghet i rådighetskrav og vilkårssetting i arbeidsledighetstrygden 1980–2010



Kilde: The Comparative Unemployment Benefit Conditions and Sanctions Dataset.
<https://benefitconditionality.weebly.com/>

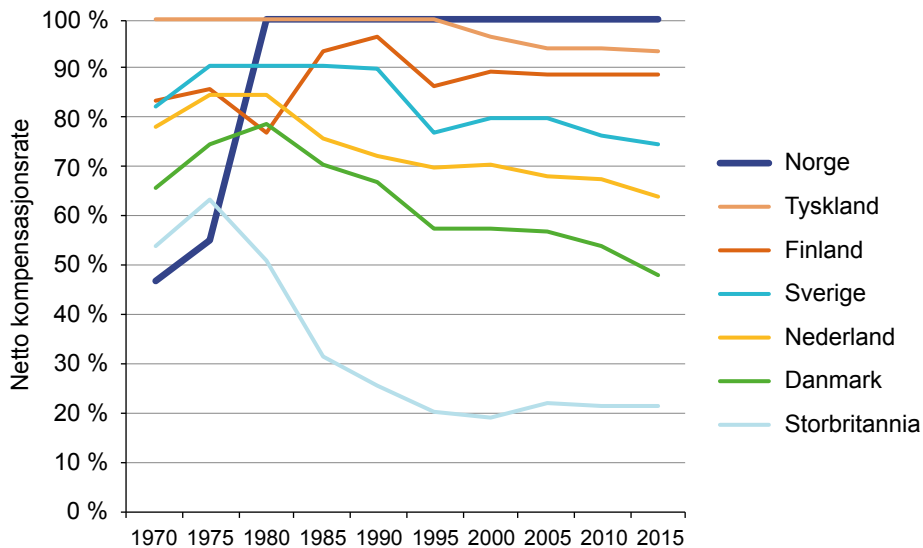
Alt i alt kan vi konkludere med at Norge ikke skiller seg entydig og vesentlig ut fra de øvrige syv landene med hensyn til sjenerøsiteten i arbeidsløshetsforsikringen. Av de åtte landene er det primært Storbritannia som skiller seg markant ut med vesentlig lavere kompensasjonsrater for lønnstakere med gjennomsnittsinntekt. Et generelt fellestrekk er at kompensasjonsratene viser en svak nedadgående tendens i de fleste landene over de siste tiårene, og at varigheten i flere av landene har blitt redusert.

3.2 Sykdom

Bildet er klart annerledes for inntektssikring ved forholdsvis kortvarig sykdom (sykelønn og sykepenger). Norge er det eneste landet med en offentlig sykelønnsordning som garanterer 100 prosent lønnskompensasjon fra første fraværsdag til alle arbeidstakere og med en varighet på ett år. I de øvrige landene er kompensasjonsraten lavere, og den har i de fleste tilfeller (med unntak av Finland og Storbritannia) vært svakt fallende over de siste to tiårene.

Figur 3.3 viser netto kompensasjonsnivåene for en lønnstaker med gjennomsnittslønn i de offentlige sykelønns-/sykepengeordninger i de utvalgte landene (ekskl. Island), mens tabell 2 viser reglene for karenisdager, varighet og lengden på en eventuell arbeidsgiverperiode (en periode der arbeidsgiverne er selvassurerende med hensyn til utgiftene til sykelønn/sykepenger).

Figur 3.3: Kompensasjonsrater i sykepengeordningen 1970–2015



Kilde: SIED-databasen

For Danmarks vedkommende er det det lave taket for sykepenger som bidrar til å senke kompensasjonsnivået for gjennomsnittslønnstakeren, mens kompensasjonsnivået i sykepengeordningen er vesentlig høyere på lavere lønnsnivåer. Figuren tar ikke høyde for at flertallet av lønnstakerne i flere av landene er dekket av tariffestede sykelønnsordninger som gir opptil 100 prosent kompensasjon i en viss periode.

Bildet av forskjeller forsterkes når man samtidig ser på varigheten, som særlig i Danmark og Storbritannia er vesentlig kortere enn i Norge (se tabell 3.2). I Nederland, Sverige og Tyskland er derimot varigheten på den maksimale sykepengeperioden lengre enn i Norge. I de tilfeller der arbeidsuførheten vedvarer lenger enn et år, overtas som kjent ansvaret for inntektssikringen i Norge i første omgang av arbeidsavklaringspengene, som imidlertid har andre prinsipper for utmåling av ytelser (lavere kompensasjonsrate, men med en minsteystelse på 2 G). Tilsvarende blir den korte varigheten av sykepengene i Danmark kompen-

sert ved at en rekke ordninger for inntektssikring i forbindelse med rehabilitering og arbeidsavklaring tar over når sykepengeperioden er slutt.

Finland skiller seg ut fra de øvrige landene ved at de opererer med en universell minsteytelse for sykepenger slik at kompensasjonsraten på lave lønnsinntekter kan bli svært høy. Finland skiller seg videre ut ved at selvstendig næringsdrivende er inkludert i den offentlige sykelønnsordningen på svært gunstige vilkår. Minsteytelsen innebærer også at man i Finland kan kvalifisere for sykepenger selv om man ikke tidligere har deltatt i lønnsarbeid. Igjen kan man si at arbeidsavklaringspengene i Norge (og de tilsvarende ordningene i Danmark og Sverige) fyller noe av den samme funksjonen, siden personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer har rett til en minsteytelse på 2 G også selv om de ikke tidligere har vært aktive i arbeidsmarkedet.

Tabell 3.2 Ventedager og varighet på offentlig sykkelønn/sykepenger

Land	Egenskaper	2018
Norge	karensdager	0
	varighet	52
	arbeidsgiverperiode	16 dager
Danmark	karensdager*	0
	varighet	22 uker
	arbeidsgiverperiode	30 dager
Sverige	karensdager	1
	varighet	ingen begrensning ⁵
	arbeidsgiverperiode	2 uker
Finland	karensdager*	0
	varighet	50 uker
	arbeidsgiverperiode	10 dager
Tyskland	karensdager	0
	varighet	78 uker
	arbeidsgiverperiode	6 uker
Nederland	karensdager	2
	varighet	104 uker
	arbeidsgiverperiode	104 uker
Storbritannia	karensdager	3
	varighet	28 uker
	arbeidsgiverperiode	4 dager

* Refererer til den reelle situasjonen blant det store flertallet av lønnstakere, som i kraft av tariffavtaler eller særlovgivning i realiteten har krav på sykkelønn fra første fraværsdag.

For sykkelønn/sykepenger kompliseres bildet av at det i flere av landene finnes særlige ordninger for deler av arbeidsmarkedet – ofte etablert gjennom tariffavtaler – som gir vesentlig høyere kompensasjon enn den offentlige ordningen gjør alene. I Danmark har for eksempel det store flertallet av lønnstakerne i realiteten full lønn under sykdom for kortere fravær, og i Sverige er den reelle kompensasjonsraten 90 prosent for det store flertallet av tariffdekkede lønns-

5 Som hovedregel blir imidlertid ytelsen redusert etter ett års fravær, men det gjelder ikke for spesielt alvorlige/dødelige sykdommer.

takere – også for lønnsinntekter over inntektstaket i den offentlige sykepengeordningen. Den reelle divergensen i kompensasjonsratene og dermed i insentivstrukturen sett fra lønnstakernes side er dermed vesentlig mindre enn figuren gir inntrykk av.

Samtidig har arbeidsdelingen mellom offentlig finansierte sykepenger og tariff-festede frivillige/arbeidsgiverfinansierte rettigheter stor betydning for insentivstrukturen på arbeidsgivers hånd. Når arbeidsgiveren er selvassurerende for en stor del av sykelønnen som utbetales, betyr det at arbeidsgiveren får en sterk tilskyndelse til å forebygge sykefravær og til å bidra til å redusere lengden på sykefraværet – enten ved at den ansatte kommer tilbake i jobb så raskt som mulig, eller ved at arbeidsforholdet avsluttes. Det siste er en vesentlig del av bakgrunnen for at danske arbeidsgivere faktisk som hovedregel benytter seg av retten til å si opp en sykmeldt funksjonær etter om lag fire måneders sykefravær.

I alle landene er det en arbeidsgiverperiode av varierende lengde (fra under én uke i Storbritannia til seks uker i Tyskland) – altså en periode hvor arbeidsgiveren er fullt ut selvassurerende for utbetalt sykelønn. Nederland skiller seg radikalt ut fra de øvrige landene på dette punktet ved at arbeidsgiverne som hovedregel er selvassurerende for all utbetaling av sykelønn/sykepenger i hele perioden med den maksimale varigheten på to år.

Generelt kan man si at i tillegg til at den norske inntektssikringen ved kortvarig sykdom er den mest sjenerøse ordningen blant disse landene, så er også Norge det landet – sammen med Finland – der arbeidsgiverne i størst grad er fritatt for et direkte finansieringsansvar for de ansattes sykepenge rettigheter, slik at insentivene for arbeidsgiverne til å unngå sykefravær blant de ansatte er forholdsvis svake.

Det har over de siste tiårene i de fleste land i varierende grad blitt satt inn tiltak for å styrke oppfølgingen og aktiveringen av sykmeldte innenfor de eksisterende systemene. Vi kommer i det neste kapitlet tilbake til en mer systematisk beskrivelse av utviklingen i aktiveringspolitikken i de utvalgte landene.

3.3 Uførhet

Under dette punktet omtaler vi både selve uføretrygdordningene som finnes i de respektive land, og de mer midlertidige inntektssikringsordningene som er aktuelle i perioden etter utløpet av sykepenge rettigheter og frem til innvilgningen av en mer permanent uføretrygd, og som gjerne er knyttet til tiltak for rehabilitering

og arbeidsavklaring. Dessverre inneholder ikke viktige komparative databaser – som SIED (se ovenfor) og det såkalte Comparative Welfare Entitlements Dataset (<http://cwed2.org/>) – informasjon om kompensasjonsrater og andre viktige trekk ved nasjonale uføretrygdordninger og ordninger knyttet til rehabilitering og arbeidsavklaring. Tidligere var det svært vanlig i mange land at nivået på uføretrygd var knyttet til opptjeningsreglene i alderspensjonen slik at kompensasjonsratene for uførepensjon og alderspensjon i realiteten var like. Det gjelder fortsatt for blant andre Tyskland og Finland, men prinsippet er forlatt i Sverige og Norge etter de store reformene av alderspensjonssystemene som ble vedtatt på henholdsvis 1990- og 2000-tallet. Vi har derfor ikke mulighet for å vise grafer over nivå og endring i kompensasjonsratene tilsvarende dem vi har gjort for arbeidsledighetstrygd og sykelønn/sykepengen.

Et felles særtrekk ved de nordiske landene er at personer med vedvarende nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer er omfattet av offentlige inntektssikringsordninger som gir både en viss ikke-behovsprøvd minstesikring uavhengig av tidligere inntekt og – med unntak for Danmark – ytelser som er gradert etter tidligere lønnsinntekt. Danmark skiller seg ut her ved at inntektssikringen gjennomgående skjer ved hjelp av ytelser som ikke er gradert etter tidligere inntekt. I Tyskland og Nederland⁶ er det ingen tilsvarende minstesikring for personer som ikke har opptjent rettigheter gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet, og prinsippet om erstatning for tidligere inntekt er ikke modifisert slik som i de nordiske landene.

Danmark skiller seg videre ut fra de øvrige landene ved å ha tatt bort retten til uføretrygd for personer under 40 år og ved som hovedregel å overlate initiativet til å sette i gang prosessen frem mot innvilgning av en permanent uføretrygd (førtidspensjon) til kommunen. Loven spesifiserer dermed ikke lenger en individuell rett til å få innvilget uføretrygd hvis visse vilkår er oppfylt, men overlater i stedet til kommunen å vurdere når bestrebelsene på rehabilitering og arbeidsmarkedsintegrasjon skal avsluttes. Danske kommuner har dermed en mulighet til å kontrollere og rasjonere tildelingen av uføretrygd, et system vi ikke finner igjen i noen av de andre landene. I den mellomliggende perioden har likevel kommunen ansvar for inntektssikringen via en av de midlertidige ytelsene som følger med ulike former for rehabiliterings- og arbeidsavklaringsstiltak.

Nederland skiller seg på sin side ut fra de øvrige landene ved at de gir den enkelte arbeidsgiveren et medansvar for finansieringen av uføretrygd til tidligere medarbeidere. Dette oppnås ved å la arbeidsgiverpremien variere etter andelen

6 I Nederland er det dog en særordning for fødte og unge uføre som kan få uføretrygd uten forutgående opptjening.

ansatte som har gått over på uføretrygd («experience rating»). Ordningen gir nederlandske arbeidsgivere et insentiv til å unngå at ansatte havner på uføretrygd.

I Storbritannia er de vesentlige ytelsene til uføre behovsprøvd, og dette bildet vil bli forsterket ved overgangen til den nye «Universal Credit». Mens inntektssikringen til personer med varig nedsatt arbeidsevne i de andre landene i utgangspunktet er basert på individrettede trygder som er gradert etter lønnsinntekt, men ikke (med enkelte unntak) utsatt for mer generell økonomisk behovsprøving, er den tilsvarende inntektssikringen i Storbritannia i stor grad basert på ytelser som prøves mot den samlede familieinntekten. Denne dominansen av ytelser som prøves mot den samlede familieinntekten, gir en spesiell insentivstruktur i Storbritannia med negative insentiver til arbeidsdeltakelse for partneren til en person som mottar inntektssikring ved arbeidsledighet og vedvarende nedsatt arbeidsevne.

På bakgrunn av gjennomgangen i den tidligere delrapporten fra dette prosjektet (Pedersen mfl. 2019, se særlig tabellvedlegget), er det grunn til å anta at kompensasjonsnivået på uføretrygden for en gjennomsnittslønnstaker er størst i Nederland, Norge og Sverige og noe lavere i Tyskland og Finland, der utmålingen fortsatt er knyttet til regelverket for den nasjonale alderspensjonsordningen. Lavest kompensasjonsnivå finner vi utvilsomt i Storbritannia. Danmark inntar her en mellomposisjon med ordninger basert på flate (like) ytelser til alle, som nok gir en noe lavere kompensasjonsrate for gjennomsnittslønnstakeren, men også svært høy kompensasjon til lavtlønnsgrupper.

Et interessant fellestrekk ved inntektssikringen under sykdomsforløp som leder til permanent uførhet, og som Norge deler med de øvrige landene i denne undersøkelsen, er at det reelle kompensasjonsnivået er høyest i den første fasen (sykelønn/sykepenges), klart lavere i en etterfølgende fase med rehabiliteringsforsøk og arbeidsavklaring, og så gjerne litt høyere igjen fra og med innvilgningen av permanent uføretrygd.

3.4 Minstesikring/sosialhjelp

Alle de undersøkte landene har et siste sikkerhetsnett i form av et sosialhjelpssystem (minsteinntektssystem) som skal fange opp personer og hushold med utilstrekkelige inntekter fra andre kilder. Et fellestrekk ved ordningene er at de er inntektsprøvd på husholdsnivå. En rekke land har som Norge en spesielt streng form for inntektsprøving der i prinsippet alle inntekter til de voksne hus-

holdsmedlemmer motregnes krone for krone. Andre land, som Finland, Nederland og Storbritannia, opererer med friinntekter og en mer gradert avkortning av ytelsen mot andre inntekter.

I tabell 3.3 har vi sammenstilt sentral informasjon om sosialhjelpsyttelsene i de respektive landene.

Selv om det i de fleste tilfeller (bortsett fra i Storbritannia) er kommunene som administrerer ordningen, gjelder det i seks av de øvrige landene bindende nasjonale standarder for utmåling av sosialhjelp. Island er det eneste landet sammen med Norge der det bare gjelder veiledende statlige satser for utmåling av sosialhjelp.

Tabell 3.3 Økonomisk sosialhjelp⁷

	Organisering	Hva inngår i satsene	Nivå (månedlige satser)	Behovsprøving
Norge	Kommunal ytelse med veiledende nasjonale retningslinjer	Stønad til livsopphold. Bolig osv. kommer i tillegg	Enslig: 6150 NOK Par, to barn: 15 750 NOK	Avkortning mot arbeidsinntekt: full. Avkortning mot barnetrygd og kontantstøtte: ja, men kommunen bestemmer
Sverige	Lokalt administrert, men bindende nasjonale satser	Stønad til livsopphold. Bolig osv. kommer i tillegg	Enslig: 4080 SEK Par, to barn: 12 860 SEK	Avkortning mot arbeidsinntekt: full. Avkortning mot barnetrygd: ja
Danmark	Lokalt administrert, men bindende nasjonale satser	Integrert ytelse	Enslig: 15 000 NOK Par, to barn: 20 000 NOK ⁸	Avkortning mot arbeidsinntekt: full. Avkortning mot barnetrygd: nei
Finland	Nasjonal organisering (Kela) og bindende nasjonale satser	Stønad til livsopphold. Bolig osv. kommer i tillegg	Enslig: € 486 Par, to barn: € 1245 (2015)	Avkortning mot arbeidsinntekt: ja, men med fribeløp på € 150 per måned Avkortning mot barnetrygd: nei
Island	Kommunal ytelse med veiledende nasjonale retningslinjer	Integrert ytelse. Liten bostøtte kan komme i tillegg	Enslig 12 310 NOK Par, to barn: 21 640 NOK	Avkortning mot arbeidsinntekt: full. Avkortning mot barnetrygd: ikke aktuelt
Nederland	Lokalt administrert, men bindende nasjonale satser	Integrert ytelse. Liten bostøtte kan komme i tillegg	Enslig: € 915 Par: € 1306. (2015). Barnetillegg kommer i tillegg	Avkortning mot arbeidsinntekt: full. Avkortning mot barnetrygd: nei
Tyskland	Lokalt administrert, men bindende nasjonale satser	Stønad til livsopphold. Bolig etc. kommer i tillegg	Enslig: € 416 Par, to barn: € 1284	Behovsprøvd på husholdningsnivå. Husholdningen har et fribeløp på € 100. Gradvis avtrapping i et visst intervall
Storbritannia (Universal Credit)	Lokalt administrert, men bindende nasjonale satser	Integrert ytelse. Liten bostøtte kan komme i tillegg	Enslig: £ 318 Par, to barn: £ 1008	Gradvis avtrapping mot andre inntekt med 63 prosent

7 Størrelsen på barnetillegget varierer med barnas alder i Norge, Tyskland og Finland. I Storbritannia varierer det med antall barn. Vi har brukt samme typeberegninger som i ESPN-rapportene om minsteinntektsordninger: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&advSearchKey=ESPNmis&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>

8 Lavere nivå for unge under 30 år og personer med kort botid. Modifisert også av kontanthjælpsloft og 225-timersregel.

Sverige er det landet der sosialhjelpssystemet ligner mest på det norske, med en todeling av ytelsen i stønad til livsopphold og refusjon av boutgifter og med en svært streng (bred) økonomisk behovsprøving som i prinsippet kan involvere ulike former for formuesobjekter, samt sterk vektlegging av individuell skjønnsutøvelse.

Det er vanskelig å sammenligne nivåene på sosialhjelpsyttelsene på tvers av land. I Sverige, Norge, Finland og Tyskland er ytelsen skilt i to hoveddeler: stønad til livsopphold og en full kompensasjon for rimelige boutgifter inkludert strøm og oppvarming. I de øvrige landene er sosialhjelpen mer enhetlig, slik at mottakerne forventes å dekke også utgifter til bolig innen rammene av en generell sosialhjelpsstandard. Et annet forhold som vanskeliggjør sammenligningen, er at man i noen land (som i de fleste norske kommuner, i tråd med de veilevende statlige retningslinjene) motregner barnetrygd i sosialhjelpssatsene slik at satsene gjelder «inklusive» barnetrygd, mens man i andre land lar barnetrygd komme i tillegg. Det siste gjelder blant annet i Tyskland. Alle landene vi har undersøkt her – bortsett fra Storbritannia og Island – har tilnærmet universelle barnetrygdordninger som med hensyn til nivå ligger i overkant av den norske ordningen – særlig om man tar hensyn til forskjeller i leveomkostninger og generelt velstandsnivå blant lønnstakerne.

Med forbehold om disse vanskelighetene er det mulig å slå fast at det norske sosialhjelpssystemet ikke skiller seg ut som spesielt sjenerøst, mens de generelle sosialhjelpssatsene derimot er spesielt høye på Island og i Danmark. I Danmark har imidlertid retten til å motta vanlig sosialhjelp blitt innskrenket de siste årene slik at nyankomne innvandrere og unge under 30 år mottar egne – vesentlig lavere – ytelser. I tillegg er det innført et *kontanthjælpsloft* som setter grenser for summen av offentlige overføringer til individer og familier på sosialhjelp, og et slags opptjeningsprinsipp (225-timersregelen) for å motta fulle sosialhjelpsytelser, som ikke finnes i noen av de øvrige landene.

I samtlige land har det det siste tiåret blitt gjort forsøk på å aktivere ulike kategorier av sosialhjelpsmottakere og å stille vilkår som følges opp med sanksjoner.

3.5 Forskjeller og likheter på systemnivå

Ingen av de øvrige syv landene vi har undersøkt her, kan sies samlet sett å ha et klart mer sjenerøst og lett tilgjengelig inntektssikringssystem for befolkningen i yrkesaktiv alder enn Norge, og alle de syv landene – med forbehold for Island – har i høyere grad enn Norge gjennomført betydelige innstramminger i tilgjenge-

ligheten og sjenerøsiteten i ulike deler av sine trygdesystemer over de siste to tiårene.

Likevel er det primært med hensyn til de helserelevante ytelsene at Norge inntar en klar lederrolle, med en videreføring av den klassiske nordiske kombinasjonen av høy universell minstesikring og sjenerøs standardsikring for lønntakere med gjennomsnittslønn. Den norske arbeidsledighetstrygden er ikke og har aldri vært spesielt sjenerøs i en internasjonal sammenligning, men betydelige innstramninger i blant andre Sverige (særlig vedrørende ytelsesnivået) og Danmark (særlig vedrørende varigheten) har likevel brakt Norge nærmere den internasjonale toppen. Den norske sosialhjelpen er heller ikke spesielt sjenerøs når man ser på de veiledende satsene for stønad til livsopphold, og ordningen har et sterkere residualt og mindre rettighetsorientert preg enn ordningene i andre land. Et sentralt særtrekk ved det norske systemet er derfor forskjellene i sjenerøsitet og tilgjengelighet mellom de helserelevante og de ikke-helserelevante delene av inntektssikringssystemet for befolkningen i yrkesaktiv alder.

En relativt høy grad av sjenerøsitet og tilgjengelighet i trygdeytelsene er ensbetydende med at de økonomiske insentivene til å gå fra lønnsarbeid til trygd er relativt sterke for den enkelte arbeidstaker. Bruk av inntektsgradering som utmålingsprinsipp og krav til forutgående opptjening kan i noen grad trekke i motsatt retning ved å gjøre det mer lønnsomt å være i arbeidsmarkedet og å øke lønnsgrunnlaget for beregning av trygderettighetene (Pedersen, Finseraas og Schøne 2015). På dette punktet skiller Storbritannia og delvis Danmark seg ut med en relativt begrenset bruk av inntektsgradering (for Danmarks vedkommende ikke minst ved bruken av svært lave opptjeningstak). Inntektsgraderingsprinsippet står derimot relativt sterkest i Tyskland, mens Norge, Sverige og Finland ligger mer midt på treet ved å kombinere inntektsgradering med høye minsteytelser.

Når det gjelder både systemenes oppbygging og sjenerøsitet, er det Storbritannia som klart skiller seg ut blant de landene vi har undersøkt. Med den gradvise innføringen av Universal Credit, som i realiteten er en slags garantert minsteinntekt med strenge aktivitetskrav, vil dette særpreget forsterkes. I stedet for en rekke kategoriske individorienterte trygdeordninger slik vi kjenner det fra andre land, er inntektssikringen i Storbritannia mer konsekvent konsentrert om ordninger der lav husholdningsinntekt er det sentrale tildelingskriteriet. En av konsekvensene er at trygdesystemet i Storbritannia i større grad kan gi negative insentiver til arbeid for partnerne til de personene som av helsemessige eller andre årsaker sliter med tilknytningen til arbeidsmarkedet.

Et annet land som skiller seg klart ut med hensyn til systemtrekk, er Nederland, takket være den relativt konsekvente innføringen av prinsippet om at det er den individuelle arbeidsgiveren som skal finansiere sine ansattes uttak av sykepenger og (delvis) uføretrygd. Mens Nederland er det landet som i størst grad har valgt å ansvarliggjøre arbeidsgiveren for ansattes uttak av helserelaterte trygder, er Norge på den andre siden det landet – sammen med Finland – som har gjort det i minst grad, takket være den offentlige sykelønnsordningen som etter en kortere arbeidsgiverperiode gir full kompensasjon for utbetalt sykelønn/sykepenger opp til inntektstaket på 6 G. Når de andre landene opererer med en lavere kompensasjonsrate i den offentlige sykepengeordningen, er den typiske konsekvensen at arbeidsgiverne overtar ansvaret for å dekke opp lønnstakerne slik at de uansett får nesten full eller full sykelønn i en kortere eller lengre periode, og dette gir insentiver på arbeidsgivers hånd til å unngå sykefravær blant sine ansatte – enten gjennom ansettelsespolitikk eller ved forebygging og tilrettelegging.

Endelig kan man peke på at Danmark står i en særstilling ved at hele systemet for inntektssikring – bortsett fra arbeidsledighetsforsikringen – administreres av kommunene, og at kommunenes praktisering av den statlige lovgivningen på trygdeområdet er underlagt en form for økonomisk insentivstyring. De statlige refusjonssatsene for ulike ordninger har i mange år vært differensiert med henblikk på å tilskynde kommunene til å velge aktive fremfor passive stønadsformer, mens systemet i 2016 ble lagt om slik at refusjonssatsene i stedet er differensiert etter varigheten på det enkelte stønadsforløpet. De danske kommunene får også med dette nye systemet en sterk økonomisk tilskyndelse til å begrense tildelingen av varige stønader som uføretrygd (førtidspension). Dette må sees i sammenheng med at det som hovedregel er opp til kommunen å bestemme når det skal settes i gang en prosess frem mot innvilgning av uføretrygd.

4 Nærmere om aktiveringspolitikk

Kapittel 3 har gitt en oversikt over variasjon og utvikling i tilgjengelighet og sjenerøsitet i inntektssikringssystemene i våre åtte land. I dette kapitlet skal vi sammenligne aktiveringspolitikken i de samme landene slik de er våren 2019. Med aktiveringstiltak mener vi bruken av to typer instrumenter som ledd i inntektssikringen: vilkårssetting og sanksjonering. Vilårssetting innebærer at det stilles noen betingelser til mottakerne av stønadene, sanksjonering innebærer at brudd på disse vilkårene straffes med kutt i stønaden, bortfall av retten til stønad eller på andre måter. Vilårssetting uten sanksjonering er mulig, men må antas å være lite effektivt: Det er lite vits i å stille krav hvis det ikke gir noen konsekvenser å ikke oppfylle dem. Typisk vil dermed vilårssetting og sanksjonering gå hånd i hånd.

Begrepet «aktivering» har vært brukt på ulike måter i (sosial)politikken over tid. Kapitlet starter med en kort begrephistorie, som bringer oss frem til den moderne forståelsen av begrepet. Deretter går vi kort gjennom forskningsstatusen på aktiveringsområdet, med vekt på hva forskningen kan si om hvilke effekter ulike aktiveringstiltak har. I den siste delen av kapitlet går vi systematisk gjennom hvilke aktivitetskrav som gjelder i de åtte landene, og i hvilken grad de følges opp av sanksjoner, i ytelser til arbeidsløse, ytelser til syke og i økonomisk sosialhjelp.

4.1 Aktivering – en begrepsgjennomgang

Aktivering og arbeidsinkludering som politisk mål har lang tradisjon i europeisk sosialpolitikk. Strengt tatt har det aldri vært et mål for velferdspolitikken å trekke arbeidsføre mennesker ut av arbeidslivet gjennom å tilby en alternativ inntekt. Det har aldri eksistert en eksplisitt formulert «trygdelinje» som motpol til det som i Norge omtales som «arbeidslinjen». Øverbye og Stjernø (2012) skisserer utviklingen av «arbeidslinjen» gjennom fire stadier: Den protestantiske arbeidsetikken i det førindustrielle samfunnet la vekt på Bibelens ord, og arbeidet var en plikt. I andre fase, i industrialiseringens og velferdsstatens første fase, ble forholdet mellom sosiale ytelser og arbeidsmotivasjon sentralt. Den engelske fattigloven fra 1834 er et eksempel: Den formulerte det slik at fattig-

hjelpen alltid skulle være mindre attraktivt enn de lavere klassers arbeid («the less eligibility principle» – prinsippet om det minst attraktive).

En tredje fase i Norge var Arbeiderpartiets økonomiske og politiske linje på 1930-tallet, der målet var å «øke produksjonen og dermed det arbeidende folks evne til å sørge forsvarlig for de svake i samfunnet». Denne tenkemåten ble videreført i fellesprogrammet fra 1945 med formuleringen om at «alle arbeidsføre skal ha rett og plikt til arbeid» (Øverbye og Stjernø 2012: 19). Prinsippet om «rett og plikt til arbeid» kan ses i sammenheng med det som internasjonalt er kjent som Rehn–Meidner-modellen. Denne assosieres særlig med Sverige i 1950-årene (Weishaupt 2011) og ble aktivt fremmet av OECD i 1960- og 1970-årene – ikke minst da Gösta Rehn var direktør for avdelingen for arbeid og sosiale spørsmål i OECD. Rehn–Meidner-modellen var basert på keynesiansk økonomisk tenkning og hadde aktiv arbeidsmarkedspolitikk som en hovedstrategi. Målet for modellen var å skape en institusjonell likevekt som kombinerte lav inflasjon, full sysselsetting, høy vekst og lav økonomisk ulikhet. For å oppnå dette måtte ressursene landene råde over – inkludert arbeidsstyrken – tas i bruk. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk var likevel noe annet i denne modellen enn det har vært i senere tid: I denne modellen betød aktiv arbeidsmarkedspolitikk først og fremst motkonjunkturpolitikk og aktive offentlige investeringer i økonomien, slik at sysselsettingen ble holdt oppe også i nedgangstider. Å redusere eller hindre strukturell arbeidsledighet var det sentrale. Denne måten å tenke på vedvarte gjennom to oljesjokk på 1970-tallet og en vedvarende stagflasjon gjennom store deler av 1980-tallet (Weishaupt 2011).

Norge var tidlig ute i Norden med å begynne å tenke på aktivering i sosialpolitikken (Johansson og Hvinden 2007). Allerede på 1980-tallet oppsto en bekymring for at de offentlige utgiftene økte raskere enn inntektene, og innstramningene i stønadssystemet begynte allerede tidlig på 1990-tallet. Dette definerer Øverbye og Stjernø (2012) som den fjerde, og foreløpig siste, fasen i arbeidslinjens historie. Arbeiderpartiet satt i regjering og presenterte flere stortingsmeldinger som satte søkelyset på forholdet mellom yrkesdeltakelsen og utformingen av stønadssystemet. Velferdsmeldingen fra 1995 (St.meld. nr. 35 (1994–1995)) er kanskje den viktigste og mest systematiske av disse. I Velferdsmeldingen defineres arbeidslinjen som «at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at det støtter opp under målet om arbeid til alle». Velferdsmeldingen gjennomgikk alle de sentrale velferdspolitiske ordningene i Norge og foreslo en rekke tiltak for å sluse stønadsmottakerne over i betalt arbeid.

Omtrent på samme tid, i 1994, publiserte OECD sin Jobs Study. Utgangspunktet for denne studien var bekymring for høy og vedvarende arbeidsledighet i OECD-landene, særlig i Europa, og en forståelse av at arbeidsledigheten i noen grad var strukturell. Strukturell ledighet, skrev OECD, springer ut av «gapet mellom behovet for endringer i økonomien og økonomienes evne til endring» (OECD 1994). OECD så med andre ord et behov for økonomisk omstrukturering som medlemslandene, på grunn av politiske hindringer eller maktforholdene i økonomien, ikke klarte å gjennomføre. I Jobs Study fra 1994 foreslo OECD ti konkrete tiltak, hvorav ett var «å ekspandere og forbedre aktive arbeidsmarkedstiltak». En annen anbefaling var «å reformere stønader ved arbeidsledighet og andre relevante velferdsytelser». Til grunn for den første anbefalingen lå en tanke om at innsatsen burde vris fra passiv inntektssikring over mot aktive tiltak for å fremme gjeninntreden i arbeidslivet, og at arbeidsmarkedstiltakene burde innrettes på mer hensiktsmessige måter. Til grunn for den andre lå en serie anbefalinger om å styrke insentivene til arbeid, å reformere skatte- og stønadssystemet så lønnsarbeid alltid skulle lønne seg, og å reformere betingelsene og finansieringsmåten for stønadene (Martin 2016). 25 år senere er det interessant å merke seg – som Martin (2016: 4) gjør – at OECD ikke diskuterte at det kunne være en relasjon mellom disse to målene. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og «stønad til arbeidsledige» ble diskutert som to atskilte temaer, enda så sent som i 1994. Sammenkoblingen av disse temaene kom senere på europeisk og på OECD-nivå. Senere OECD-publikasjoner har hatt en annen innretning (se for eksempel OECD 2018).

De nordiske landene, og særlig Sverige og Finland, ble hardt rammet av nedgangstidene i overgangen mellom 1980- og 1990-årene (Kautto, Heikkilä, Hvinden, Marklund og Ploug 1999). Dette reduserte det økonomiske handlingsrommet i noen år. Rundt 2000 hadde den økonomiske situasjonen igjen blitt mer stabil, det var betydelig optimisme, og «den tredje vei» sto sterkt i europeisk sosialpolitikk. Tony Blair var statsminister i Storbritannia, Gerhard Schröder forbundskansler i Tyskland, og EU brukte betydelige krefter på å fremme «den europeiske sosiale modellen». Sentralt i både Tony Blairs «tredje vei» og EUs sosiale modell sto ideen om å investere i humankapital. Vekten flyttet seg fra økonomisk omfordeling – som ble beskrevet som «passive» tiltak og «resultatlikhet» – over mot aktiv inkludering, utdanning og kvalifisering. Staten skulle bidra til å få flere i aktivitet og til å skape *sjanselighet*. Den innflytelsesrike boka *Why We Need a New Welfare State* fra 2003 (Esping-Andersen mfl. 2003), skrevet av en gruppe høyt profilerte velferdsstatsforskere på bestilling fra det belgiske formannskapet i EU, ga en retning til denne tenkemåten i europeisk sosialpolitikk. Aktiveringspolitikk, slik begrepet brukes i dag, fikk i stor grad sin

form av denne politiske retningen. Begrepet brukes ikke lenger om tiltak som stimulerer økonomien og skaper flere arbeidsplasser, men viser eksplisitt til rekalkibrering av stønader kombinert med investeringer i humankapital.

Stabiliteten og optimismen ved inngangen til det nye årtuset varte til om lag 2008, da verden ble rammet av en dramatisk finanskriser. Mange land hadde problemer med betalingsbalansen. De verst rammede var de såkalte PIIGS-økonomiene (Portugal, Irland, Italia, Hellas [Greece] og Spania), men heller ikke landene i Nord-Europa gikk klar. Island ble alvorlig rammet. Krisen førte til behov for betydelige innsparinger i offentlig forbruk i mange land, noe som også førte til kutt i stønader (se kapittel 2).

Det finnes en rekke ulike klassifiseringer av aktiveringspolitikk og dens ulike former. Så å si alle skiller mellom «positive» og «negative» tiltak for aktivering (Taylor-Gooby 2004), der «positive» tiltak inkluderer opplæring og arbeidstrening, mens «negative» tiltak inkluderer stønadskutt og vilkårssetting. En av de mest siterte typologiene skiller mellom «humankapital»-tilnæringer og «markedstilnæringer» (Bonoli 2013), som innholdsmessig favner mye av det samme.

I en ny artikkel foreslår Dinan (2019) en flerdimensjonal klassifisering av aktiveringspolitikk som inkluderer både investeringer i humankapital og økonomiske insentiver, og som fanger opp tiltak rettet både mot arbeidsgiversiden (etterspørsel) og mot de arbeidssøkende (tilbud). Hun foreslår følgende åttedelte typologi:

1. Negative økonomiske insentiver, etterspørselssiden:
 - insentiver til å fremme sysselsetting
 - tiltak mot diskriminering, tiltak for å sikre at reglene på arbeidsmarkedet følges
2. Negative økonomiske insentiver, tilbudssiden:
 - insentiver til å gå fra stønad til jobb
 - stønadskutt, vilkårssetting, krav om deltakelse på tiltak
3. Positive økonomiske insentiver, etterspørselssiden:
 - subsidiert sysselsetting
 - jobbsubsidier, mulighet til å betale lavere lønninger, jobbskaping i offentlig sektor
4. Positive økonomiske insentiver, tilbudssiden:
 - skattelettelser og arbeidsbetingede stønader

5. Organisatoriske humankapital-tiltak, etterspørselssiden:
 - administrativ støtte
 - forsterket samarbeid mellom partene i arbeidslivet og lokale myndigheter
6. Organisatoriske humankapital-tiltak, tilbudssiden:
 - arbeidsmarkedstjenester
 - rådgivning, programmer for jobbsøk og utplassering/praksisplasser
7. Konkrete humankapital-tiltak, etterspørselssiden:
 - opplæring på jobben med offentlig støtte
8. Konkrete humankapital-tiltak, tilbudssiden:
 - kompetanseheving gjennom utdanning, opplæring, livslang læring

Denne klassifiseringen inkluderer tiltak som vanligvis ikke omtales som aktiveringstiltak, og kan kanskje heller oppfattes som et forsøk på å definere og klassifisere «arbeidslinjepolitikk» i bred forstand. Den har likevel en styrke i at den «bretter ut» feltet og viser bredden i tiltakene som kan brukes for å fremme sysselsetting og arbeidsmarkedsdeltakelse.

I resten av dette kapitlet skal vi som antydnet innledningsvis legge en langt mer snever forståelse av aktiveringspolitikk til grunn, som det å sette vilkår til mottakerne av offentlige overføringer om å delta i aktiveringstiltak og å sanksjonere en eventuell manglende deltakelse.

4.2 Komparativ forskning om aktivering

Aktivering i sosialpolitikken, forstått som betingelser knyttet til stønader, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og kvalifisering, er et relativt nytt fenomen. Derfor er det ikke overraskende at forskningen om dette temaet også fremstår som relativt fragmentert og gjennomgående gir få klare konklusjoner. I dette avsnittet gir vi en kort oversikt over hvilke problemstillinger som har preget denne forskningen, og hvilke konklusjoner det så langt er mulig å trekke.

En viktig gren innenfor denne forskningen er opptatt av *drivkreftene for at land implementerer aktiv arbeidsmarkedspolitikk*. OECDs database for arbeidsmarkedspolitikk oppgir hvor store summer de ulike medlemslandene bruker på seks områder: offentlige arbeidsmarkedstjenester og administrasjon, opplæring, arbeidsinsentiver, skjermet sysselsetting («sheltered employment»), direkte jobbskaping og oppstartsstøtte. Disse klassifiseres som aktive tiltak, som

motsats til utgifter til stønader og inntektssikring. Dette gjør det mulig å sammenligne innsatsen i ulike land over tid og se på hvordan innsatsen samvarierer med andre økonomiske og politiske faktorer. Slike faktorer kan være oppslutning om sosialdemokratiske partier, fagforeningenes styrke og posisjon, EUs innflytelse på politikken i landet og økonomiske konjunktursvingninger. Denne forskningen har likevel ikke resultert i robuste funn om hvilken betydning ulike drivkrefter faktisk har, noe som iallfall delvis kan skyldes at studiene legger til grunn en for overflatisk forståelse av hvordan arbeidsmarkedsprogrammene faktisk fungerer i ulike land (Clasen, Clegg og Goerne 2016). I mange land er ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken delegert til regioner eller kommuner, og det er ikke gitt at utgiftene på disse nivåene er korrekt rapportert. Dermed kan også endringer i ansvarsforhold over tid se ut i dataene som uforklarlige økninger eller reduksjoner i innsats. Utkontraktering av tjenester som tidligere ble gitt direkte, kan gi tilsvarende resultater. I tillegg er det klart at å bare se på utgiftsnivå dekker over at arbeidsmarkedstiltakene kan være av ulik art, av ulik intensitet, rettet mot ulike grupper og så videre. Fagforeninger kan være entusiastiske pådrivere for noen typer tiltak, mens de er lite begeistret for andre. Dette gjør det vanskelig å si noe informert om «fagbevegelsens rolle» ut fra en observert endring i beløpene som er brukt på tiltak generelt. Kort sagt: Kvantitative databaser som omfatter mange land, gir ikke alltid tilstrekkelige data til å kunne diskutere helt presist hva som foregår i ulike land, noe som gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner. Det foreligger per nå ingen klar konsensus om hvilke krefter som hemmer eller fremmer et høyt nivå av aktive arbeidsmarkedstiltak relativt til «passive» ytelser.

Studiene som bruker disse OECD-dataene, ser altså kun på utgifter til arbeidsmarkedstiltak av ulike typer. Det finnes en rekke studier som har et bredere siktemål, og som også ser på innretningen av stønadene, adgangskrav, stønadsnivåer, betingelser og sanksjoner. Blant disse er samlinger av *systematiserte casestudier* som går i dybden på et mindre antall land (for eksempel Lødemel og Moreira 2014, Lødemel og Trickey 2001). I de senere årene har det også kommet en rekke studier av *hvordan aktiveringspolitikken implementeres* i ulike land: hvem de sentrale aktørene er, og hvordan de forholder seg til hverandre, hva aktivering gjør med samhandlingen i frontlinjen (Brodin og Marston 2013; van Berkel, Caswell, Kupka og Larsen 2017). Her finnes det også viktige norske bidrag (Hagelund og Terum 2015; Hagelund, Øverbye, Hatland og Terum 2016).

Et annet tema som får stadig mer oppmerksomhet i europeisk forskning, er befolkningens *holdninger til sanksjoner og aktivitetskrav* i stønadene. Inntil nylig har det vært få internasjonale studier som har sett på dette spesielt. Så sent

som i 2017 skrev Buss, Ebbinghaus og Nauman (2017: 168) «Surprisingly, to our knowledge there is no comparative empirical study on public support for benefit obligations [...]» Buss mfl. sammenlignet utviklingen i holdninger til arbeidslediges plikter over tid og fant en klar konvergens mellom europeiske land. Dette skyldtes at oppslutningen om vilkårssetting hadde vokst betydelig i øst- og sentraleuropeiske land. Studien fant videre at oppslutningen om vilkårssetting gjennomgående er høyest i rike land med sjenerøse stønader, men at oppslutningen synker i perioder med høy arbeidsledighet. To senere studier bruker data fra ett tidspunkt og ser på determinanter på individnivå. Den ene av disse studiene fant sterk effekt av ideologisk orientering på høyre–venstre-aksen, der de som lå til høyre politisk, oftere støttet opp om vilkårssetting enn dem som var orientert mot venstre (Wehl 2019). Den andre så også en effekt av ideologisk orientering, men fant at denne var moderert av egen erfaring med arbeidsledighet (Fossati 2018). Støtten til strengere vilkårssetting for arbeidsløse var størst blant personer som selv var i jobb, og minst blant dem som var arbeidsløse. Sysselsatte personer som politisk lå til høyre, sluttet i svært stor grad opp om innstramminger, mens arbeidsløse med samme ideologi gjorde dette i svært mye mindre grad. At disse to studiene gjør ulike funn, kan henge sammen med at spørsmålene var stilt på ulike måter. I Fossatis data hadde spørsmålene en klart negativ tone overfor arbeidsledige, som «arbeidsløse bør ta mer ansvar for seg selv» og «det bør tas i bruk tøffere sanksjoner mot personer som nekter å ta imot tilbud om passende jobb». I Wehls studie var det spurt om myndighetene burde ta ansvar for levekårene til personer som var arbeidsløse, som er et vesentlig «mykere» mål. Det vil helt sikkert komme flere studier av mønstre i oppslutningen om vilkårssetting, som går dypere inn i forholdene mellom institusjonelle forhold, respondentenes egen økonomiske posisjon og ideologisk orientering.

Et siste tema som vokser i den internasjonale litteraturen, er *aktiveringspolitik- kens virkninger*. Bidrar den faktisk til å få flere i jobb? Og hvilke andre, tilsiktede eller utilsiktede, effekter har eventuelt disse politiske tiltakene? Dette er et aktivt forskningsfelt, men den omfattende forskningen gir ikke grunnlag for å svare ja eller nei på spørsmålet om disse tiltakene virker. Ulike analyser bruker ulike metoder og ser på ulike typer tiltak og ulike undergrupper. Særlig er det krevende å kontrollere på en god måte for seleksjonseffekter, altså risikoen for at de som deltar i tiltak, skiller seg systematisk fra dem som ikke deltar, på måter som er vanskelige å observere. Det kan for eksempel dreie seg om at de er mer motiverte. Videre vil det være forskjeller i hvilke mønstre man ser på kort og lengre sikt, og effektene kan være ulike for ulike tiltak eller for ulike grupper mottakere. Her skal vi bare gi en kort oppsummering av noen hovedfunn, basert

på en norsk litteraturgjennomgang (von Simson 2019), en internasjonal oversiktsartikkel (Raffass 2017) og en internasjonal metaanalyse (Card, Kluge og Weber 2018).

Von Simson (2019) gjennomgår litteratur som viser at opplæringstiltak har positive effekter på sannsynligheten for å komme ut i jobb for de fleste grupper, både blant personer med nedsatt arbeidsevne og andre, og at tiltakene har større effekt jo mer de ligner på ordinære arbeidsforhold. Tiltakene virker særlig positivt for personer med behov for styrket kompetanse, som innvandrere, lavt utdannede og ungdom. Lønnstilskudd har også positive effekter for alle gruppene, men von Simson (2019: 26) ser tendenser til at mottakere av lønnstilskudd er positivt selektert, slik at det er lett å overvurdere effektene av slike tiltak. Arbeidspraksis har derimot enten ingen effekt på overgangen til arbeid overhodet – med delvis unntak for innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne – eller negativ effekt. De negative effektene kan muligens skyldes stigmatisering, i den forstand at arbeidsgivere anser tidligere tiltaksdeltakere som mindre attraktive. Arbeidspraksis ser derimot ut til å ha en positiv sammenheng med overgang til utdanning og en negativ sammenheng med overgang til trygd. Sysselsettingstiltak i skjermet sektor ser gjennomgående ut til å være lite effektivt, hvis hensikten er å hjelpe brukerne over i det ordinære arbeidslivet.

I en metaanalyse av 207 studier finner Card mfl. (2018) markante forskjeller i effektene av aktiveringstiltak («work first») og humankapital-tiltak. Humankapital-tiltak har små, og i noen tilfeller negative, effekter på kort sikt, men kan ha stor betydning på lengre sikt. Arbeid i skjermet sektor, eller subsidiert arbeid i offentlig sektor, har liten eller negativ innvirkning på overgangen til ordinært arbeid både på kort og på lengre sikt. Langtidsledige og kvinner har bedre utfall av ulike tiltak enn andre grupper, mens de yngste og de eldste i mindre grad nyttiggjør seg av slike programmer. Langtidsledige har særlig stor nytte av humankapital-tiltak (utdanning). Overordnet oppsummert finner metaanalysen at deltakelse i arbeidsmarkedsprogrammer økte sannsynligheten for sysselsetting med 4,5 prosentpoeng i gjennomsnitt, men med store forskjeller mellom ulike typer tiltak. Subsidiert jobb i offentlig sektor bidro negativt til overgangen til ordinært arbeid, mens bistand til jobbsøking bare bidro med en økning på 1,5 prosentpoeng. Opplæringstiltak økte overgangsraten med 4,5 prosentpoeng, mens arbeid med lønnstilskudd i privat sektor økte sannsynligheten for overgang til arbeid med hele 9,9 prosentpoeng (oppsummert hos von Simson 2019: 6).

Raffass (2017) presenterer en litteraturgjennomgang, men med et litt bredere siktemål enn de to som er sitert så langt. Hun søker å se ikke bare på over-

gangen til ordinært arbeid, men også på de samfunnsmessige kostnadene ved de ulike programmene og konsekvensene for deltakernes generelle livskvalitet. Hun skiller mellom fire sentrale instrumenter for aktivering: (1) tiltak for å øke jobbsøkingen (rådgivning, oppfølging, hjelp til jobbsøk og sanksjoner for å ikke søke), (2) opplæring (undervisning, arbeidstrening, opplæring på arbeidsplassen), (3) insentiver til ansettelse i privat sektor (lønnssubsidier, støtte til oppstart av nye initiativer) og (4) direkte ansettelse i offentlig sektor, typisk som «arbeid for stønad»-tiltak. Hun tolker forskningen slik at tiltak for å øke jobbsøkingen (type 1) koster lite og bidrar til å skyve stønadmottakere ut av stønadssystemet på kort sikt. Det å tilby opplæring (type 2), særlig hvis den er relativt omfattende og foregår i tilknytning til en arbeidsplass, gir gode resultater, men virkningene viser seg først på lengre sikt, og disse tiltakene innebærer store kostnader. Subsidiert arbeid i privat sektor (type 3) hjelper mange enkeltpersoner over i jobb, men ser ikke ut til å bidra til vekst i økonomien generelt: De som utplasseres på denne måten, forskyver andre sårbare arbeidstakere og bidrar ikke nødvendigvis til å skape større overskudd i bedriftene de blir satt til å jobbe i. Subsidiert arbeid i offentlig sektor – arbeid for stønad, type 4 – er svært lite effektivt for å fremme overgang til arbeid på vanlige betingelser.

Gjennomgående sier forskningen altså at effektene av arbeidsmarkedstiltak varierer, både mellom grupper og mellom typer av tiltak. Det virker likevel klart at bestemte tiltak kan ha gode effekter for bestemte grupper: For eksempel gir lønnstilskudd til arbeid i privat sektor gjennomgående gode effekter, og utdanning ser ut til å virke positivt for langtidsledige. Det er imidlertid en voksende bekymring for at denne typen tiltak presser målgruppen over i arbeid på dårlige betingelser (korttidskontrakter, lav lønn, ofte subsidiert av arbeidsbetingede stønader i land der disse finnes) (Raffass 2017: 354). En annen risiko er at deltakerne forsvinner ut i ikke-registrert aktivitet: at de slutter å motta stønader uten å komme i jobb, men i stedet lever på familien, av svart arbeid eller (annen) kriminalitet. Noen nyere studier ser også på psykisk helse og livskvalitet hos programdeltakerne. Disse finner blandede, men for så vidt ikke overraskende, resultater: De som opplevde at aktiviteten var tilpasset ferdighetene deres, og faktisk så ut til å hjelpe dem å komme i jobb, hadde det bedre enn dem som opplevde aktiveringen som meningsløs (Raffass 2017). For den sistnevnte gruppen reduserte deltakelsen livskvaliteten. En tilsvarende studie advarte mot å tvinge arbeidsledige «til å søke på jobber som ikke eksisterer, eller jobber de ikke er kvalifiserte for», siden dette altså gikk ut over den mentale helsen til deltakerne.

Flere av studiene er inne på at «trusseleffekten» (von Simson 2019: 23) kan være en viktig bieffekt av det å innføre aktiveringstiltak. Krav om å delta i akti-

vitet kan gjøre det mer slitsomt å motta stønad, og dermed føre til at brukerne trapper opp søkeaktiviteten og i det hele tatt anstrenger seg mer for å komme ut av systemet. En amerikansk survey (siteret i Raffass 2017) fant for eksempel at mange som ble omfattet av aktiveringsregimet i USA, opplevde dette regimet som «soulcrushing», i den grad at de ville akseptere en hvilken som helst jobb for å unnsnippe det. En metaanalyse fra 2015 fant at utstrømmingsraten fra arbeidsledighet økte betydelig i den siste fasen før tiltak ble iverksatt (Filges og Hansen 2015). Denne studien konkluderer med at trusseffekten faktisk er større enn effekten av tiltaket på dem som faktisk gjennomfører tiltaket, selv om trusseffekten av at stønadsperioden utløp, var sterkere enn trusseffekten av at tiltak skulle startes opp.

I forbindelse med innføringen av obligatorisk aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år er det gjennomført flere studier i Norge av aktivitetsplikt for denne gruppen. Flere kommuner hadde slik aktivitetsplikt før det ble pålagt nasjonalt, og flere studier har sammenlignet utfall i kommuner med og uten slik aktivitetsplikt (Hernæs mfl. 2017, Bratsberg mfl. 2017, Dahl og Lima 2016, 2018). Studiene som inkluderer alle kommuner og deler utvalget etter om de har innført minst ett vilkår, finner gjennomgående at vilkårssetting har positive effekter. Strengere aktivitetskrav for unge sosialhjelpsmottakere bidro til at flere fortsatte på og fullførte videregående opplæring, og til redusert mottak av ytelser fra NAV (Hernæs mfl. 2017, Bratsberg mfl. 2017). Hernæs (2018) fant også at flere gikk over i arbeid, og at lønningene i den nedre delen av lønnsfordelingen økte noe i kommuner som innførte aktivitetsplikt. Dahl og Lima (2016) så på et mindre utvalg av kommuner og gikk nærmere inn i innholdet i aktiveringsplikten i de ulike kommunene. De fant at antallet unge sosialhjelpsmottakere ble redusert med mellom 11 og 17 prosent i de to kommunene som i sterkest grad stilte krav om aktivitet, og på lengre sikt falt antallet mottakere med 30 prosent i disse kommunene. I kommunene som innførte en «mykere» form for aktivitetsplikt, skjedde det ingen endring i antallet mottakere. De kommunene som oppnådde effekter, krevde obligatorisk oppmøte flere dager i uken og sanksjonerte manglende oppfølging med reduksjon i stønaden.

Effektene av ulike tiltak under paraplyen «aktiveringspolitikk» er dermed ulike, og forskningen om temaet relativt fragmentert. I de neste avsnittene gjennomgår vi vilkårssettingen, og den tilhørende sanksjoneringen, i tre typer stønader i de åtte landene som er inkludert her: stønader under arbeidsledighet, stønader under sykdom og sosialhjelpsordninger. Gjennomgangen er i stor grad basert på informasjonen som er gitt i tabellvedlegget i Pedersen mfl. (2019), som gir en detaljert beskrivelse av de relevante enkeltordningene i de ulike landene. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet avgrensner vi «aktivering» til to typer instru-

menter, nemlig vilkårssetting og sanksjonering. Selv med denne avgrensningen vil det sprengje rammene for dette kapitlet å beskrive *alle* vilkår med tilhørende sanksjoner i de tre ytelsesformene. Vi avgrenser derfor «vilkår» til å bety «krav til aktivitet mens man mottar ytelsen». Stønadenes inngangskrav, varighet og betingelser som kan føre til opphør av stønadsrett, behandles bare i den grad det er relevant. For en mer detaljert presentasjon av utformingen av ordningene vises til Immervoll og Knotz (2018) for stønadene under arbeidsledighet, Spasova, Bouget og Vanhercke (2016) for ytelser under sykdom og Frazer og Marlier (2016) for sosialhjelpsordninger.

4.3 Aktivitetskrav i ytelser under arbeidsledighet

I alle landene som er inkludert i denne gjennomgangen, er det et krav for å få stønad som arbeidsledig at man faktisk *er* arbeidsledig. Dette innebærer at man er arbeidsfør og tilgjengelig for arbeidsmarkedet. I flere av landene er det også et vilkår for å få stønad at man har mistet jobben, og ikke sagt opp frivillig.

I alle landene er det derfor krav om at man aktivt skal søke arbeid, og at man skal ta arbeid man får tilbud om. Derimot varierer det noe mellom landene hvor sterkt dette kravet er formulert: om man pålegges å ta jobber man åpenbart er overkvalifisert for, hvor langt det forventes at man skal reise/flytte, og så videre. Dette har vi ikke gått systematisk inn i her, men i kapittel 2 gir vi noen eksempler på at kravene langs disse aksene er strammet inn i noen av landene i den perioden vi ser på her.

Når det gjelder krav til aktivitet utover dette, er det store forskjeller mellom landene. Mottakere av dagpenger under arbeidsledighet i Norge har plikt til å drive med arbeidsrettet aktivitet og delta i arbeidsmarkedstiltak når de får tilbud om dette. Å unnlate å drive aktiv arbeidssøking eller annen aktivitet for å komme i arbeid kan føre til at stønaden stoppes. Hvis mottakeren uten rimelig grunn unnlater å ta imot passende arbeid eller å delta på arbeidsmarkedstiltak, gis det en sanksjon i form av tidsbegrenset bortfall av dagpenger i 12 eller 26 uker. Dersom mottaker uten rimelig grunn lar være å møte etter innkalling fra Arbeids- og velferdsetaten, gis det tidsbegrenset bortfall av dagpengene i åtte til tolv uker. Har mottaker gitt uriktige opplysninger eller unnlatt å gi opplysninger som har betydning for retten til dagpenger, og vedkommende var klar over dette eller burde vært klar over det, kan vedkommende enten straffes med dom eller utestenges fra retten til dagpenger i 12–26 uker.

Systemet i Sverige ligner på det norske. I Sverige er det presisert fire grader av sanksjonering (jf. Pedersen mfl. 2019):

- A. Hvis mottakeren ikke søker jobb som avtalt: først advarsel, deretter kuttes antallet utbetalingsdager med 1 dag, 5 dager og 10 dager.
- B. Hvis mottakeren ikke tar imot passende arbeid eller tilbud om arbeidsmarkedsprogram: først advarsel, deretter kuttes antall utbetalingsdager med 1 dag, 5 dager og 10 dager.
- C. Mottakere som har rapportert feil, eller ikke har rapportert oppdatert informasjon, kan straffes med kutt i antall utbetalingsdager på mellom 45 og 195 dager.
- D. For høy utbetaling som skyldes feilaktig informasjon, kan straffes med dom eller bot.

I både Norge og Sverige bruker stønadsforvaltningen likevel skjønn i vurderingen av hvilken aktivitet mottakere av stønad som arbeidsledige skal pålegges, og om de skal motta tilbud om arbeidsmarkedstiltak eller annen aktivering eller ikke, og eventuelt på hvilken måte. Når stønadsperioden er utløpt (etter 104 uker i Norge hvis mottakeren tidligere tjente 2 G eller mer, etter 300 dager i Sverige), kan mottakerne søke om andre ytelser: økonomisk sosialhjelp i Norge, aktivitetsstöd i Sverige. Personer i Sverige som fortsatt er arbeidsløse etter 300 dager, omfattes av jobb- og utviklingsgarantien JOB. Som beskrevet i kapittel 2 er JOB inndelt i tre faser: (1) kartlegging og veiledning i 150 dager, (2) arbeidspraksis og arbeidstrening i 300 dager, (3) sysselsetting med stønad i inntil 2 år. Retten til aktivitetsstöd er betinget av at man deltar på tiltakene i JOB. I denne fasen er det altså begrenset rom for skjønn: De som har vært arbeidsløse i mer enn 300 dager, skal delta i aktivering etter denne rutinen.

Danmark pålegger kommunene å tilby aktivering til arbeidsløse etter seks måneder, eller etter tre måneder hvis den arbeidsløse er yngre enn tretti år. Aktivering kan innebære veiledning, praksisplass eller subsidiert arbeid (fleksjobb, se kapittel 2). Stønadmottakere som ikke deltar på pålagte tiltak, kan miste retten til stønad.

Finland er det landet i Norden som har gått klart lengst i å stille aktivitetskrav i forbindelse med ytelser under arbeidsløshet. Disse betingelsene er av forholdsvis ny dato (se Pedersen mfl. 2019:17–18) og gjelder for alle ytelser under arbeidsløshet. Ytelsene opererer med en evalueringsperiode på 65 dager. Innenfor hver evalueringsperiode må stønadmottakeren ha vært i betalt aktivitet i minst 18 timer, ha tjent € 241 som arbeidsinntekt eller ha deltatt på aktiveringstiltak. Disse kravene gjelder gjennom hele stønadsperioden, fra første dag som stønadmottaker. Hvis aktivitetskravene ikke oppfylles, sanksjoneres brukeren med et kutt i stønaden på 4,65 prosent i 65 dager (neste evalueringsperiode).

Island befinner seg i motsatt ende av skalaen sammenlignet med Finland. På Island stilles ingen krav til mottakere av stønad som arbeidsledige utover at de aktivt må søke arbeid. Arbeidssøkere skal ha tilgang til veiledning fra sosiale tjenester, men har ingen plikt til å søke veiledning.

Nederland opererer heller ikke med generelle krav til å delta i aktiveringstiltak for mottakere av den opptjeningsbaserte stønaden til arbeidsledige. Stønadmottakerne er pålagt å samarbeide med stønadskontorene om å finne mulig arbeid, men det er ingen formelle krav om at de skal delta på tiltak. Eldre arbeidstakere møtte lenge mildere krav med hensyn til hva slags arbeid de var pålagt å ta, men denne positive forskjellsbehandlingen ble avvirket i 2001.

I Tyskland stilles det krav om aktivitet for mottakere av støtte som arbeidsledige, men bare til dem som er yngre enn 58 år. Tyskland har lang tradisjon for aktiverings- og kvalifiseringstiltak for arbeidsledige, men som vi beskrev i kapittel 2, har innholdet i dette systemet blitt endret de senere årene. Det er særlig mottakere av ALG 2 – stønad for dem som ikke har tilstrekkelig opptjening til å motta ALG 1 – som møter krav om aktivering, men også mottakere av ALG 1 skal i prinsippet kunne få samme tilbud og møte samme trussel om sanksjoner. Stønadmottakere er pålagt å ta ethvert tilgjengelig arbeid, og dette inkluderer subsidierte jobber i offentlig sektor (en-euro-jobber, se kapittel 2). Slike jobber er det mest brukte aktiveringstiltaket for mottakere av ALG 2. Alternative aktiveringstiltak er langsiktig kvalifisering og kortsiktige kvalifiseringsprogrammer i regi av private tilbydere. Stønadmottakere som ikke tar imot tilbud om aktivering, inkludert en-euro-jobber, kan helt eller delvis miste retten til stønad i en periode.

Storbritannia er i ferd med å fase ut ytelsen Job-Seeker's Allowance (JSA) og erstatte den med Universal Credit. For mottakere av JSA gjelder krav om å møte opp på stønadskontoret hver andre uke, å dokumentere at de søker jobb, og å delta i utarbeidelsen av en aktivitetskontrakt som de har ansvar for å følge. Unnlater de å gjøre noe av dette én gang, kan de miste stønaden i 13 uker. Flere forseelser kan føre til at de mister retten til stønad i inntil 156 uker. Også mottakere av Universal Credit vil bli pålagt krav om aktivitet og møtes med sanksjoner hvis de ikke følger opp. Som vi beskrev i kapittel 2, har Storbritannia lagt svært stor vekt på å utvikle ulike former for aktivitetstiltak for ulike grupper (de mange «New Deals» og deres etterkommere), og dette videreføres i det mer inkluderende programmet Work Programme (se kapittel 2).

Samlet sett tyder denne gjennomgangen på at Island og Nederland er de to landene som legger minst vekt på å gi aktiveringstiltak (med tilhørende trussel

om sanksjoner) til personer som mottar opptjeningsbasert stønad som arbeidsledige. I begge disse landene kreves aktiv jobbsøking, men ikke deltakelse på aktiveringstiltak utover dette. I de andre landene varierer det hvilke krav de arbeidsledige møter, og hvor strengt sanksjonert brudd på forutsetningene er. Tyskland er kanskje det landet som går lengst, i og med at arbeidsløse der kan risikere å miste stønaden hvis de avstår fra å ta en subsidiert jobb som gir dem en helt marginal inntektsøkning. Finland, med de relativt rigide evalueringsperiodene (65 dager) med krav til aktivitet gjennom hele løpet, fremstår også som strikt. Dette er et brudd på tradisjonen i Finland, som inntil 2016 stilte små krav til arbeidsledige. Sverige fremstår som et av de strengeste landene for personer som har vært arbeidsløse i 300 dager eller mer, men med et mildere regime i de første 300 dagene. I Norge kan arbeidssøkere tilbys (eller etter-spørre) kvalifisering og aktivering, men det er ingen formelle krav om at dette skal skje innen en gitt periode. Er stønadsmottakeren først i et løp, stilles det imidlertid krav om at han eller hun følger opp, og også i Norge kan stønaden stoppes hvis dette ikke skjer.

Gjennomgangen her har, som nevnt, konsentrert seg om aktiveringstiltak til personer som mottar stønad under arbeidsledighet. For en sammenligning av strengheten i systemene mer generelt vises til kapittel 3 (særlig figur 3.2) og Immervoll og Knotz (2018).

4.4 Aktivitetskrav ved stønad under sykdom

Når det gjelder hvilke aktivitetskrav som stilles til mottakere av tidsbegrensede helserelaterte ytelser, er det svært store forskjeller mellom land. I Norge er den relevante ytelsen i den første delen av et sykeforløp sykepengene. Etter åtte ukers fravær skal et eventuelt fritak fra arbeidsrettet aktivitet være medisinsk begrunnet og dokumentert ved en legeerklæring. Videre gjelder at det senest etter 26 uker skal avholdes et dialogmøte mellom sykmeldt arbeidstaker og hans eller hennes arbeidsgiver. NAV skal kalle inn til møtet. Sykmelder eller annet helsepersonell skal delta i dialogmøtet hvis Arbeids- og velferdsetaten mener det er hensiktsmessig. For øvrig er IA-avtalen ment å være et virkemiddel for å redusere sykefraværet i Norge. Fra januar 2019 gjelder denne avtalen for hele arbeidslivet, mens den tidligere bare omfattet bedrifter som valgte å slutte seg til.

Sykepenger kan mottas i maksimalt ett år. Personer som fortsatt ikke er i stand til å gjenoppta arbeidet, kan søke om arbeidsavklaringspenger (AAP). Arbeidsavklaringspenger kan også innvilges til personer som ikke tidligere har vært i

jobb eller mottatt sykepenger. Ytelsen kan mottas i tre år og kan utvides med inntil to år på gitte vilkår. Mottakere av AAP skal gjennomgå aktiv behandling, delta på et arbeidsrettet tiltak eller motta annen oppfølging med sikte på at vedkommende skal skaffe seg eller beholde arbeid. AAP-mottakere har meldeplikt, og de plikter å bidra aktivt i prosessen, medvirke til å utarbeide aktivitetsplan og å gjennomføre fastsatt aktivitet.

I Finland, Island og Tyskland, på den andre siden, stilles det ingen konkrete krav til mottakerne av ytelsene som tilsvarende sykepenger. Man kan motta sykepenger så lenge man har legeerklæring på at man er syk, og attføringsytelser så lenge man deltar i attføring eller er under medisinsk behandling. I Nederland er også kravene til den enkelte sykmeldte milde: Man skal holde kontakt med bedriftshelsetjenesten på stedet man er ansatt, og gjøre det man kan for å bli bedre, men det er ingen formelle krav til å skissere en prosess for å kunne komme tilbake. Som vi beskrev i kapittel 2, har arbeidsgiverne derimot et betydelig ansvar for å søke å hente syke ansatte tilbake i jobb.

Sverige har utviklet løp for arbeidstakere som har helseutfordringer, men som (foreløpig) ikke kvalifiserer til varige uføreytelser, som ligner på det norske. I Sverige gjelder den såkalte rehabiliteringskjeden. I likhet med IA-avtalen i Norge foreskriver rehabiliteringskjeden formaliserte løp med klare tidsfrister, der konkrete tiltak skal være gjort innen en gitt frist. Tiltakene er knyttet til vurdering av restarbeidsevne og mulighet til å komme tilbake: til den jobben man hadde, til en annen jobb hos samme arbeidsgiver eller til arbeidslivet overhodet. I prinsippet skal retten til stønad i Sverige falle bort hvis man konkluderer med at mottakeren er i stand til å utføre noe arbeid noe sted i arbeidsmarkedet. Denne vurderingen skal gjøres etter 181 dager på sykepenger og er kanskje den viktigste milepælen i rehabiliteringskjeden. Det er likevel uklart hvor sterkt dette faktisk implementeres. En forskjell på Norge og Sverige er at sykepengeperioden i Norge er begrenset til ett år, mens den i Sverige ikke er begrenset i tid (per våren 2019). Det skal imidlertid gjøres en vurdering av arbeidsevnen etter 365 dager med sykepenger, og sykepengene skal bare forlenges hvis det vurderes at mottakeren ikke er i stand til å utføre noe arbeid på ordinære betingelser (Pedersen mfl. 2019: 9). Stønadsmyndigheten kan overføre mottakere av sykepenger til sjukersättning eller aktivitetsersättning på eget initiativ etter en slik vurdering, eller mottakeren kan selv søke om å bytte sykepenger med en av disse ytelsene. Sjukersättning gis uten tidsbegrensning, men mottakeren plikter å melde fra hvis arbeidsevnen endres, og stønadsmyndigheten skal uansett revurdere behovet hvert tredje år. Aktivitetsersättning gis til personer mellom 19 og 29 år, innvilges for 1–3 år av gangen og innebærer aktivitetskrav. Mottakerne skal bidra til å utarbeide en aktivitetsplan, og de skal delta i arbeids-

rettet aktivitet i den grad de har mulighet. Hvis mottakerne ikke følger opp, skal stønaden i prinsippet stanses.

I Danmark kan man i utgangspunktet ikke få sykepenger i mer enn 22 uker. Unntak kan gjøres i enkelte tilfeller, som når det er snakk om livstruende sykdom. Ellers er hovedregelen at sykepenger utover 22 uker bare gis på den betingelse at mottakeren deltar i en form for rehabilitering eller aktivering. I de senere årene er det lagt større vekt på å skape dialog mellom den sykmeldte, arbeidsgiveren og legen om hvordan restarbeidsevnen kan utnyttes. Sykmeldte som har mottatt stønad i mer enn 22 uker, og som ikke følger opp avtalte rehabiliterings- og aktiveringstiltak, kan miste retten til stønad. Det finnes en rekke midlertidige stønader for personer som ikke mottar sykepenger, blant dem Beskæftigelsesrettet indsats, Ressourceforløb, Revaliditeringsydelse og Jobafklaringsforløb. Disse stønadene gis til personer som gjennomgår arbeidsavklaring eller rehabilitering, og er betinget av at mottakeren følger opp den aktiviteten han eller hun er pålagt. Det er utarbeidet detaljerte regler om økonomiske sanksjoner i de ulike ytelsene (Pedersen mfl. 2019: 74). Danmark har også utviklet «fleksjobs» for personer med nedsatt arbeidsevne, som et funksjonelt alternativ til gradering av ytelser. Fleksjob innebærer at personen med helseplager får jobb hos en ordinær arbeidsgiver og arbeider et avtalt antall timer, og at arbeidsgiveren betaler lønn justert for eventuelt nedsatt produktivitet på grunn av helseproblemene. Deltakeren mottar så supplerende stønad etter nærmere regler (op.cit. s. 14).

Storbritannia har gått noen skritt lenger. Der er sykepenger en flat, tidsbegrenset ytelse på et lavt nivå (anslagsvis syv prosent av tidligere inntekt for en gjennomsnittlig lønnsarbeider), men mange arbeidsplasser har avtaler om mer gunstige ordninger. For denne ytelsen gjelder ingen aktivitetskrav, det er kun direkte misbruk av stønaden som sanksjoneres (Pedersen et al. 2019). De som er syke i lengre perioder, eller som ikke har rett til sykepenger, kan søke Employment and Support Allowance, ESA. Mottakere av ESA skal gjennomgå en Work Capability Assessment (arbeidsevnevurdering), som klassifiserer dem i én av to grupper: arbeidsgruppen eller stønadsgruppen (work-related activity group, WRAG, eller support group). Alle som har en restarbeidsevne, skal plasseres i arbeidsgruppen (WRAG). Personer i WRAG kan motta stønaden i 365 dager, og de kan pålegges aktiveringstiltak i perioden. Oppfyller man ikke aktiveringskravet, kan man bli ilagt sanksjoner: enten «åpne» (tidsuavgrensede) eller tidsbegrensede. Sanksjonen er den samme i begge tilfeller: et stønadskutt på £ 73,10 per uke. Når Universal Credit innføres, skal også ESA avvikles. Det nye, forente stønadssystemet innebærer at personer med helseutfordringer omfattes av samme formelle aktiveringsregime som arbeidsledige uten helse-

plager, og at differensiering etter arbeidsevne skjer innenfor rammeverket av denne samlede stønaden.

Storbritannia fremstår som det landet som går lengst i å stille aktivitetskrav til personer med helseplager. Med innføringen av Universal Credit har landet i realiteten avskaffet skillet mellom syk og frisk – unntatt for personer med 100 prosent redusert arbeidsevne – og innordnet alle i samme stønad. Differensiering skal skje innenfor denne stønaden: Syke og friske skal ikke lenger sorteres til ulike stønader med ulike aktivitetskrav. Dette er svært ulikt tilnærmingen i land som Tyskland, Finland og Island, som legger til grunn at personer som er syke (med legerklæring), ikke skal forventes å stå til rådighet for arbeidsmarkedet før de blir friske. At syke personer blir friske og arbeidsføre igjen, antas å skje uavhengig av om tidligere arbeidsgiver eller institusjonene i arbeidsmarkedet/stønadssystemet er involvert. Norge, Sverige og Danmark står i en mellomposisjon: Syke arbeidstakere møter et annet regime enn personer uten dokumenterte helseutfordringer, men det legges til rette for kontinuerlig dialog gjennom sykeforløpet der den syke, legen, arbeidsgiveren og stønadskontoret samarbeider om tilbakeføring til arbeid og mobilisering av restarbeidsevne.

Storbritannia er også det eneste landet som ikke har en separat uførestønad for personer som antas å være varig uføre. Alle de andre landene har slike ordninger, og for disse gjelder det ikke aktivitetskrav. I alle landene unntatt Nederland og Sverige gis denne stønaden uten tidsbegrensning eller krav om ny vurdering – har man først fått den, er man varig ute av arbeidslivet med mindre man selv tar initiativ til å komme tilbake. I Danmark skal uførepensjon (førtidspensjon) bare unntaksvis gis til personer under 40 år, for så unge mennesker med helseutfordringer skal det heller satses sterkt på rehabilitering.

4.5 Aktivitetskrav i sosialhjelpsordningene

Sosialhjelpsordningene er velferdsstatens siste sikkerhetsnett. Som beskrevet i kapittel 2 er det store variasjoner mellom landene i hvordan dette sikkerhetsnettet er organisert. I dette avsnittet skal vi bare se på hvilke aktivitetskrav som stilles til brukerne av sosialhjelpsytelser, og hvordan disse følges opp med sanksjoner.

I Norge har kommunene siden 1990-tallet hatt adgang til å stille aktivitetskrav til sosialhjelpsmottakere, noe kommunene har gjort i varierende grad. I 2017 ble dette innskjerpet til at kommunene skal stille aktivitetskrav til mottakere som er yngre enn 30 år, med mindre det foreligger tungtveiende grunner til å ikke gjøre

dette. Igjen er det store forskjeller mellom kommunene i hvordan dette er implementert (Dahl og Lima 2018), men alle kommuner har innført en eller annen form for tiltak for de unge sosialhjelpsmottakerne. For eldre mottakere kan kommunene fortsatt vurdere selvstendig om det skal innføres aktivitetskrav. Mottakere som ikke oppfyller aktivitetskrav, skal møte sanksjoner i form av reduksjon av stønaden eller på andre måter. Hvis sanksjonen er stønadskutt, skal likevel ikke stønaden reduseres til et så lavt nivå at mottakeren ikke har råd til det mest livsnødvendige.

Norge skiller seg ut med å ha et «humankapital»-orientert tiltak for mottakere av økonomisk sosialhjelp, som går utover og tilbyr noe annet enn aktivitetsplikten, nemlig kvalifiseringsprogrammet. Dette programmet er nærmere beskrevet i kapittel 2. Programmet tilbyr aktivitet tilsvarende en full arbeidsuke (37,5 timer), og mottakerne mottar kvalifiseringsstønad tilsvarende 2 G (for mottakere over 25 år). Deltakerne får den fulle stønaden bare hvis de faktisk følger opp programmet fullt ut – hvis de skulker aktiviteten, får de også «lønnstrekk».

I Sverige plikter alle arbeidsføre mottakere av økonomisk sosialhjelp å delta på obligatoriske arbeidsmarkedstiltak. De har også plikt til å være tilgjengelige for arbeidsmarkedet, med mindre de har helseutfordringer som tilsier at de ikke kan være det. Manglende deltakelse på pålagte tiltak skal sanksjoneres økonomisk, enten med reduksjon av stønaden eller bortfall av rett til stønad. Dette praktiseres forholdsvis strikt på lokalkontorene, iallfall for mottakere i arbeidsdyktig alder som ikke har helseutfordringer (Nelson og Fritzell 2015).

Tilsvarende regelverk gjelder i Danmark: Mottakere av økonomisk sosialhjelp har plikt til å delta aktivt i jobbsøking og oppfylle andre pålagte aktivitetskrav, under trussel om sanksjoner. Systemet for dette er formalisert: Senest én uke etter at søknad om økonomisk sosialhjelp er levert, skal kommunens jobbsenter kalle inn brukeren til et møte der arbeidsevnen skal vurderes. Hvis konklusjonen er at brukeren kan jobbe, stilles det krav om at hun er tilgjengelig for arbeidsmarkedet, stiller til minst to møter med arbeidskontoret i løpet av de neste tre månedene og tar imot tilbudt arbeid. De som fortsatt er ledige etter tre måneder, kan pålegges å arbeide for sosialhjelp gjennom å gjøre nyttig arbeid i kommunen. Dette kan for eksempel innebære å gå turer med beboere på kommunale sykehjem (Kvist 2015). Personer som ikke antas å kunne delta på arbeidsmarkedet, kan pålegges slik aktivisering fra første dag. Personer som ikke oppfyller aktivitetsplikten, kan pålegges «punktsanksjon» (som stans av ytelsen i tre dager). Gjentatte brudd kan gi «skjerpet sanksjon», typisk bortfall av stønadsretten i opptil tre måneder.

Danmark har også innført en generell arbeidsplikt for sosialhjelpsmottakere i form av «225-timersregelen». Denne har kommet og gått i Danmark, avhengig av fargen på regjeringen (se kapittel 2), men per våren 2019 gjelder denne regelen. Regelen sier at for å ha rett til full sosialhjelp skal mottakeren ha vært i jobb i minst 225 timer i løpet av det siste året. Kravet gjelder jobb på alminnelige vilkår, ikke subsidiert arbeid eller pålagt aktivering. Hvis begge parter i et ekteskap mottar sosialhjelp, bortfaller retten for én av dem hvis ikke begge oppfyller dette kravet. En enslig person som ikke oppfyller 225-timerskravet, får retten til stønad redusert. Det finnes også et tak på hvor store ytelser man kan få (kontanthjelpsloftet): Summen av sosialhjelp, annen støtte og bostøtte skal ikke overstige et visst beløp. «Loftet» er høyere for dem som har noe arbeidsinntekt, noe som skal forsterke insentivene til å komme seg i jobb. Siden 2014 har unge under 30 år uten yrkesutdanning ikke hatt rett til kontanthjelp, men får den lavere ytelsen uddannelseshjelp. Denne utbetales på et lavere nivå, og aktivitetskravene er knyttet til utdanning snarere enn lønnsarbeid.

I Finland kan den økonomiske sosialhjelpen kuttes med 20–40 prosent hvis mottakeren nekter å delta på aktiveringstiltak eller aktivt søke arbeid. Kommunene i Finland er likevel ikke pålagt å tilby aktiveringstiltak til sosialhjelpsmottakere, og generelt er det mindre oppmerksomhet om dette i Finland enn i mange andre land. Et delvis unntak gjelder for mottakere under 25 år som ikke deltar i arbeidsmarkedet eller er under utdanning: Disse kan sanksjoneres strengere, med opptil 40 prosents stønadskutt i inntil to måneder. I slike tilfeller skal sosialarbeideren skissere en plan for hvordan brukeren kan bli mer selvhjulpent i fremtiden. På dette området kan sosialarbeiderne i stor grad bruke skjønn, og studier tyder på at mange kvier seg for å iverksette sanksjoner mot unge mottakere som allerede er i en vanskelig situasjon (Kangas og Kalliomaa-Puha 2015: 9).

Mottakere av økonomisk sosialhjelp på Island skal utvikle en jobbsøkningsplan i samarbeid med veilederen sin, og de skal ta imot eventuelle jobbtillbud. Gjør de ikke det, kan de sanksjoneres med redusert stønad i to måneder. Mottakere som har legeerklæring om at de ikke er arbeidsføre, skal også utarbeide en plan for å bedre arbeidskapasiteten. Det finnes ikke noe formelt system på Island for aktiveringstiltak utover dette.

Også i Nederland er det krav om at mottakere av økonomisk sosialhjelp aktivt skal søke jobb, ta imot jobber de får tilbud om, og være tilmeldt arbeidsformidlingen. De har også plikt til å ta imot tilbud om tiltak som kan styrke sjansene deres på arbeidsmarkedet, som jobbsøkerkurs. Det er klare forventninger om at de skal måtte reise for å ta en jobb (maksimalt tre timers pendlerreise per dag), de skal aktivt søke å forbedre attraktiviteten sin på arbeidsmarkedet gjennom å

«investere» i måten de fremstår på, og i evnen til å gjøre en jobb, å registrere seg hos vikarbyråer og, om nødvendig, flytte til en annen kommune (Blommestein, Mallee og van Waveren 2015: 12). Kommunene er også pålagt (under deltakelsesloven, se kapittel 2) å utvikle måter sosialhjelpsmottakere kan bidra på for å kompensere for mottaket av sosialhjelp, for eksempel gjennom å delta i frivillig arbeid. Dette begrunnes ikke med at det skal gi incentiver til jobb, men med at stønadsmottakerne skal gi noe tilbake. På dette området har kommunene stort rom for å utøve skjønn, og de får ingen statlige bidrag for å iverksette slike krav. For mottakerne kan det å ikke oppfylle kravene – kravene til å forbedre mulighetene sine på arbeidsmarkedet eller å delta på pålagt aktivitet – føre til at de får stønaden fryst eller redusert.

Det kan gjøres unntak fra kravet om deltakelse av sosiale årsaker. Sosiale årsaker som fremheves, er at brukeren er enslig mor med små barn – slik at barnetilsyn er et tema – eller at brukeren er 57,5 år eller eldre (Blommestein mfl. 2015). Enslige mødre som får unntak, møtes likevel med krav om å delta i utdanning eller opplæring.

I Tyskland gjelder det også at sosialhjelpsmottakere skal være tilgjengelige for arbeidsmarkedet og aktivt søke arbeid. Unntak gjelder hvis mottakeren har omsorg for små barn (under tre år) eller omsorgstrengende familiemedlemmer. Mottakere som ikke oppfyller aktivitetskravene, kan få retten til stønad redusert.

I Storbritannia finnes det flere ulike ordninger for økonomisk minstesikring. Personer som står utenfor arbeidsmarkedet, kan få JSA (hvis de ikke har helseproblemer) eller ESA (hvis de har det) (se ovenfor og kapittel 2), og ambisjonene på litt lengre sikt er at alle skal over på Universal Credit. For alle disse ytelsene stilles det omfattende aktivitetskrav: både om å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet og om å delta i jobbrelatert aktivitet. Mottakerne av ytelsen deles inn i tre grupper avhengig av hvor mye aktivitet som kreves. Gruppe «lav» skal delta på møter og jobbrelatert aktivitet, gruppe «middels» skal delta i jobbsøking, og gruppe «høy» skal søke jobb og ta imot jobber de får tilbud om. Sanksjonene er ulike for personer i ulike grupper og avhenger av hvor mange brudd på forutsetningene mottakeren har hatt: «Lav» og «middels» sanksjoneres med tap av stønad i mellom 4 og 13 uker, «høy» med tap av stønadsrett i mellom 13 uker og 3 år (Bradshaw og Bennett 2015). Personer som har mistet retten til stønad midlertidig, kan få krisehjelp i den aktuelle perioden.

Personer som har vært i aktiveringstiltak i to år (under Work Programme) og returnerer til jobbsenteret, møter strengere vilkårssetting. Personer i denne situasjonen skal delta i opplæring og/eller arbeidstrening og/eller rehabiliteringspro-

gram for alkohol- eller narkotikamisbruk. I de senere årene har de også vært pålagt å delta i et trinnvis program for å øke mulighetene til å få fast jobb.

Denne gjennomgangen viser at aktiveringstiltak for mottakere av økonomisk sosialhjelp varierer langs flere dimensjoner. Det som går igjen i alle landene, er at mottakere skal være tilgjengelige for arbeidsmarkedet i den grad det er mulig og realistisk gitt deres sosiale og helsemessige situasjon. Et hovedskille kan imidlertid trekkes mellom landene som «bare» krever yrkesrettet aktivitet (å søke jobb, å ta tilbudte jobber), og de som implementerer egne aktiveringstiltak på siden av det ordinære arbeidsmarkedet. Island og Tyskland er på den ene siden av dette skillet, Sverige, Danmark og Storbritannia på den andre. Nederland og Finland befinner seg i en mellomposisjon: I Finland kan kommunene pålegge aktivering, i Nederland forventes det at de krever innsats i frivillige organisasjoner. Norge kan plasseres på begge sider av dette skillet, avhengig av hvilken aldersgruppe man ser på: Systemet for sosialhjelpsmottakere over 30 år ligner på det finske, der det er opp til hver kommune å vurdere om de skal pålegge aktiveringstiltak. Systemet for mottakere under 30 ligner på det svenske, i og med at kommunene er pålagt å gi tilbud om aktiveringstiltak.

I alle landene kan brudd på vilkårene sanksjoneres med stønadsnett. Det varierer imidlertid mye hvor formalisert dette er, og hvor mye skjønn saksbehandlernes kan bruke. De strengeste sanksjonene finner vi i Storbritannia, der brudd på vilkår for noen brukere, i noen situasjoner, kan straffes med at de mister stønadsretten inntil tre år. I mange av landene er det ikke formalisert hvilke sanksjoner som skal ilegges, og vi har ikke systematisk kunnskap om hvordan dette praktiseres.

Danmark skiller seg ut med det differensierte systemet, der adgangen til stønad og, i noen grad, vilkårene varierer med botid og alder. Landet er også det eneste som krever et minstemål av deltakelse i ordinært arbeid for å opprettholde rettigheter som sosialhjelpsmottaker, under trussel om at stønadsretten til én ektefelle kan falle helt bort hvis ikke begge ektefellene oppfyller dette kravet (i tilfeller der begge mottar sosialhjelp). Dette er et strengt krav og en hard sanksjon, som plasserer Danmark blant de aller strengeste landene med hensyn til vilkårssetting og aktivering for sosialhjelpsmottakere.

Norge er blant de mildeste landene når det gjelder vilkårssetting og sanksjonering for sosialhjelpsmottakere over 30 år. Ser vi på mottakere under 30, er Norge «midt på treet»: Vilkårssettingen er forholdsvis streng, men det skal gjøres unntak hvis det foreligger «tungtveiende hensyn», og sanksjoneringen er opp til saksbehandlernes skjønn.

4.6 Avslutning

I dette kapitlet har vi gjennomgått noen sider ved aktiveringspolitikken i ulike land. Det sentrale i diskusjonen har vært de kravene som stilles til aktivitet mens bestemte ytelser mottas, og de sanksjonene som er knyttet til disse. Vi har sett hvordan aktiveringsbegrepet har vært brukt på ulike måter over tid, og kort oppsummert sentrale bidrag til forskningen som finnes om effektene av de ulike tiltakene. Litteraturen gir holdepunkter for å anta at noen tiltak virker bedre enn andre, og at ulike grupper kan ha nytte av ulike innsatser. Generelt later lønnstilskudd til å gi gode effekter, mens subsidiert arbeid i offentlig sektor i liten grad bidrar til å fremme overgang til ordinært arbeid. Arbeidsmarkedsprogrammer og utdanning/kvalifisering gir gode effekter for noen grupper av mottakere, mindre gode for andre.

Gjennomgangen av bruken av vilkårssetting og sanksjonering i stønader under arbeidsledighet og sykdom og i sosialhjelpsordningen viser at aktiveringspolitikken varierer betydelig mellom de åtte landene. Norge, Sverige og Danmark har mye felles i at landene driver aktiv arbeidsmarkedspolitikk rettet mot både arbeidsløse og personer med (det som antas å være) forbigående sykdom. I alle landene stilles det krav om at mottakere av stønad som arbeidsløse eller syke skal delta i arbeidsmarkedstiltak eller rehabilitering. For sykmeldte er det utarbeidet standardiserte løp med forhåndsdefinerte «sjekkpunkter» i Norge og Sverige, mens retten til sykepenger i Danmark i prinsippet utløper etter 22 uker – deretter skal man tenke i retning rehabilitering. Fleksjobs spiller en sentral rolle i det danske rehabiliteringsregimet. Finland skiller seg ut i Norden med et svært stramt oppfølgingsregime for arbeidsledige, mens oppfølgingen av sykmeldte i liten grad er formalisert. Både Sverige og Danmark har strengere regler for ordningene som tilsvarer uførepensjon enn det som finnes i Norge: I Sverige gis ikke ytelsen permanent, og i Danmark gis den bare unntaksvis til personer under 40 år. I Sverige og Danmark plikter mottakere av økonomisk sosialhjelp å delta på tiltak, og kommunene har en tilsvarende plikt til å skaffe tiltak. I Norge og Finland er det i større grad opp til kommunene å vurdere om de skal implementere aktiveringstiltak for mottakere av sosialhjelp – bortsett fra at norske kommuner er pålagt å gjøre dette for mottakere under 30 år. I alle landene vil det å ikke møte opp til pålagt aktivitet føre til reduksjon i stønaden.

Island skiller seg ut, i Norden og i sammenligning med de tre ikke-nordiske landene som er inkludert her, med liten interesse for aktiveringspolitikk. Arbeidssøkere og mottakere av sosialhjelp får veiledning og hjelp til å lage jobbsøkingplan, men er ikke pålagt krav om aktivitet utover dette. Det finnes heller ikke noe nasjonalt, formalisert system for oppfølging av sykmeldte.

Utenfor Norden har Storbritannia, Tyskland og Nederland valgt ulike tilnærminger til den samme problematikken. Storbritannia fremstår nå som et ekstremt eksempel i Europa, i at landet har avviklet skillet mellom «syk/ufør» og «arbeidsløs» og inkludert alle i den samme stønaden – Universal Credit. Aktivitetskravene i UC er gjennomgående strenge, men mottakerne kan få unntak av helsemessige grunner. Britene har også gjennom mange år bygget opp et omfattende system for arbeidsmarkedstiltak. Storbritannia har ingen separat sosialhjelpsordning, siden UC også fyller denne rollen.

Nederland har gjennom mange år lagt svært stor vekt på aktivering av mottakere av helserelaterte ytelser (se også kapittel 2), men stiller ikke krav om aktivering for mottakere av stønad under arbeidsledighet. I Tyskland er tendensen motsatt: Der er det ikke formalisert systemer for oppfølging av sykmeldte, mens arbeidsledige møter et omfattende aktiveringsregime. Nederland har også utviklet et omfattende regime for aktivering av sosialhjelpsmottakere, en form for innovasjon som også er koblet til landets eksperimentering med garantert minsteinntekt (se vedlegg). I Tyskland er det derimot lagt lite vekt på aktivering av denne gruppen. Det eneste generelle kravet som gjelder, er at mottakerne skal være tilgjengelige for arbeidsmarkedet, og selv dette kravet gis det dispensasjon fra hvis mottakeren har omsorgsforpliktelser.

Hvis vi skulle plassere de åtte landene på et kontinuum fra «lite» til «mye» aktivering, ville Island og Storbritannia havne på hver sin side av skalaen. Disse to landene skiller seg ut på hver sin måte. For øvrig fremstår dette som en lite meningsfylt øvelse: Innretningen av aktiveringspolitikken er rett og slett for forskjellig i de åtte landene. Det som kan sies, er at hovedtendensen i alle landene går i retning av mer oppfølging, og mer aktivering med tilhørende sanksjoner. Den eneste ytelsen man som regel kan få uten krav til videre oppfølging er uførepensjon, og selv denne muligheten strammes nå inn i flere land – Storbritannia har avskaffet den. Hovedregelen er i økende grad at man skal «gi noe tilbake» for stønader man mottar.

5 Trygd og arbeid som kilder til forsørgelse

5.1 Trygdepolitikk, trygdemottak og sysselsetting

Trygdesystemet skal bidra til økonomisk trygghet og til å redusere økonomisk ulikhet og fattigdom i befolkningen. Samtidig kan det ikke på forhånd utelukkes at sjenerøse og lett tilgjengelige trygdeytelser kan føre til unødvendig høyt trygdeforbruk og til lavere arbeidstilbud og sysselsetting.

I dette kapitlet skal vi prøve å undersøke om det er en sammenheng mellom de variasjonene i trygdepolitikken som vi så langt har beskrevet i rapporten – mellom land og over tid – og utviklingen i mottaket av offentlige trygdeytelser blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

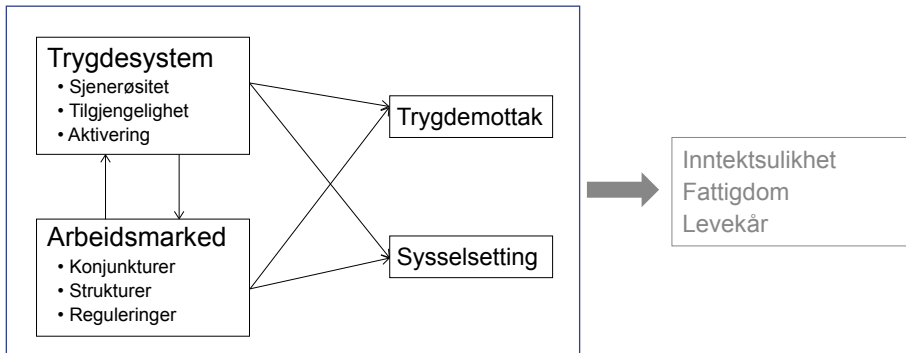
En slik analyse er vanskelig av flere grunner. Det første hovedproblemet vi står overfor, er at utviklingen i trygdemottaket blant befolkningen åpenbart vil være påvirket av andre forhold enn trygdepolitikken, og da særlig av strukturelle og konjunkturelle forhold i arbeidsmarkedet. Endringer i de økonomiske konjunktorene spiller utvilsomt en betydelig rolle for å forklare variasjon over tid både i forbruket av trygdeytelser og i sysselsettingen. Mer strukturelle forhold i arbeidsmarkedet som lønnsdannelse, lønnsspredning, kompetansefordeling i arbeidsstyrken med videre må også antas å spille inn.

Disse antatte sammenhengene har vi forsøkt å oppsummere i analyseskjemaet som er vist i figur 5.1. Både trekk ved trygdesystemet og trekk ved arbeidsmarkedet kan antas å påvirke henholdsvis trygdemottak og sysselsetting blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

I analyseskjemaet har vi bevisst unnlatt å tegne inn direkte piler mellom trygdemottak og sysselsetting. Poenget er å understreke at dette er to delvis uavhengige utfall, og at det ikke uten videre er noe én-til-én-forhold mellom utviklingen i trygdemottak og utviklingen i sysselsetting. Som vi skal vise senere i dette kapitlet, er det i de fleste landene betydelig grad av overlapp mellom trygdemottak og forsørgelse ved hjelp av arbeidsinntekt, og mangel på / bortfall av trygdeinntekt trenger ikke alltid å være ensbetydende med overgang til sysselsetting.

Uansett står vi overfor det problemet at en eventuell korrelasjon mellom land og over tid mellom trygdepolitikk på den ene siden og trygdemottak og sysselsetting på den andre (for ikke å snakke om en eventuell mangel på korrelasjon) ikke uten videre kan gis en kausal fortolkning.

Figur 5.1 Analyseskjema



Det andre problemet vi står overfor, er at de variasjonene i trygdepolitikken vi har beskrevet og drøftet i de foregående kapitlene og i den foreløpige rapporten (Pedersen mfl. 2019), er såpass komplekse og sammensatte at de vanskelig lar seg operasjonalisere i form av enkle kvalitative eller kvantitative variabler til bruk i en statistisk analyse. Det er vårt klare inntrykk at typologier som Esping-Andersens berømte oppdeling i tre kvalitativt forskjellige velferdsregimer (det sosialdemokratiske, det konservative og det liberale velferdsstatsregimet (Esping-Andersen 1990) ikke (lenger) er adekvat for å beskrive forskjeller og likheter i trygdepolitikken i disse åtte landene. Tradisjonelle kvantitative indikatorer på variasjon i sjenerøsitet og tilgjengelighet vil også fort komme til kort fordi de ikke fanger forskjeller i organisering, vilkårssetting og sanksjonering, som vi har beskrevet i kapittel 4 om aktiveringspolitikk i de respektive landene. Det er derfor heller ikke uten videre lett på forhånd å formulere klare og presise hypoteser om variasjon i mottaksrater og sysselsetting mellom de åtte landene og over tid i det enkelte land som kan testes ved hjelp av tradisjonell statistisk analyse.

Likevel er det mulig å formulere noen enkle hypoteser om variasjon i mottaksrater og sysselsetting mellom land og over tid:

Storbritannia er det landet som skiller seg klart ut med trekk som fortsatt korresponderer med Esping-Andersens «liberale» velferdsstatsmodell, takket være sine generelt svært lave kompensasjonsrater og sterke satsing på flate og eller

behovsprøvde ytelser. Det vil derfor ikke være unaturlig å forvente at mottaksratene blant befolkningen i yrkesaktiv alder generelt er spesielt lave i Storbritannia, og at en forholdsvis stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er selvforsørgende.

På motsatt side kan vi plassere Norge som det landet der trygdeordningene for befolkningen i yrkesaktiv alder generelt sett er forholdsvis sjenerøse, og da primært når vi ser på de helserelevante ytelsene: sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Hvis sjenerøsiteten i trygdesystemet spiller en avgjørende rolle for nivået på mottaksratene, vil vi forvente å finne et relativt høyt trygdemottak blant den norske befolkningen i yrkesaktiv alder, og da spesielt et høyt mottak av helserelevante ytelser.

Når det gjelder utviklingen over tid i det enkelte land, har vi sett at man i alle åtte landene over de siste tiårene har ført ulike varianter av arbeidslinjepolitikk med en uttalt målsetting om å begrense mottaket av trygdeytelser og å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Tiltakene varierer imidlertid i styrke og karakter. Sverige og Tyskland har gjennomført spesielt sterke innstramminger i trygdeordningenes tilgjengelighet og sjenerøsitet, og vi vil derfor kunne forvente å se en klar tendens til fallende mottaksrater og økende overgang til arbeid i disse landene. Nederland har på sin side gjennomført en svært radikal omlegging av insentivstrukturen i trygdesystemet i retning av å gjøre arbeidsgiverne finansielt ansvarlig for sykepenger og uføretrygd. Også Danmark har gjort strukturelle grep, men her primært i retning av å innsnevre trygderettighetene til ungdom og innvandrere og ved å lage aktive-ringsvennlige insentivstrukturer for kommunene. Norge er – sammen med Island – det landet der trygdepolitikken tross alt har vært mest stabil, og vi kunne derfor forvente at Norge vil skille seg ut med mindre gunstig utvikling (definert som lavere mottaksrater og mer selvforsørging ved arbeid) over tid sammenlignet med de øvrige seks landene.

5.2 Bruk av EU-SILC-data – styrker og svakheter

For å kunne gjennomføre en komparativ analyse av sammenhengen mellom politikk og samfunnsmessige utfall kreves tilgang på gode, sammenlignbare mål på nivå og utvikling i mottaksrater og sysselsetting blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

I den tidligere delrapporten fra dette prosjektet viste vi data for utviklingen i bruken av ulike typer av trygdeordninger innhentet av OECD, som igjen baserer seg på nasjonale administrative registerdata (se Pedersen mfl. 2019).

Her har vi i stedet valgt å bruke en alternativ datakilde til beskrivelser av variasjon mellom land og over tid i mottaket av trygdeytelser: inntektsstatistikk hentet fra EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

Inntektsdata på mikronivå har den store fordelten sammenlignet med andre datakilder at den kan gi sammenlignbare beskrivelser av den samlede bruken av inntektssikringsordninger blant befolkningen i yrkesaktiv alder – både på individ- og på husholdsnivå. Inntektsstatistikken gir mulighet for å unngå dobbelttelling. Ved å se på individets og/eller husholdets samlede mottak av trygdeinntekt unngår man problemer knyttet til eventuelle overveltningseffekter på andre trygdeordninger når forbruket av én trygd går ned. En annen stor fordel er at man kan bestemme presist hvilken befolkningsgruppe man vil studere, og man får dermed bedre kontroll med nevneren ved utregning av mottaksrater.

En åpenbar svakhet ved disse dataene er imidlertid at det ikke er mulig å skille like detaljert mellom enkeltordninger som det man kan med aggregerte administrative trygdedata. Vi anser likevel dette for å være et begrenset problem så lenge det overordnede temaet er den yrkesaktive befolkningens mottak av trygdeytelser og den relative betydningen av trygd versus arbeidsinntekt som kilde til forsørgelse blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

Videre må man være oppmerksom på at data om mottaket av sykepenger er ufullstendige. Blant lønnstakere som fortsatt er i jobb, vil som hovedregel sykelønn utbetalt av arbeidsgiver være kategorisert sammen med lønn i inntektsstatistikken. Et tredje problem er at disse dataene gjelder mottak på årsbasis. Når et individ eller hushold står registrert som mottaker av et bestemt beløp i trygd i løpet året, vet vi ikke om det dreier seg om et relativt stort beløp over en kort periode, eller et relativt lite beløp gjennom hele året. For å unngå å telle med korte episoder med trygdemottak og mottak av relativt små beløp i form av for eksempel barnetrygd, har vi i analysene av trygdemottaket på individnivå stilt som krav at det mottatte beløpet per år overstiger 20 prosent av median personinntekt i det pågjeldende land/år. Denne grensen er åpenbart relativt vilkårlig, og resultatene vi får, er for noen land sterkt sensitive for hvor lavt eller høyt vi velger å trekke grensen for hva som regnes for et betydelig mottak av trygdeytelser i løpet av kalenderåret. Det gjelder blant annet for Island og Tyskland som fremstår med vesentlige høyere mottaksrater hvis grensen trekkes lavere

enn ved 20 prosent slik vi har valgt i det følgende. For Norges del viser tallene seg å være mindre sensitive for valg av grense.

Et fjerde problem er at noen former for trygd er registrert på individnivå, mens andre trygder er registrert som mottatt av det husholdet individet tilhører. I den første kategorien finner vi de fleste inntektserstattende trygder som uføretrygd og arbeidsledighetstrygd, mens mottaket av sosialhjelp, bostøtte, kontantstøtte, barnetrygd og foreldrepenger er registrert på husholdsnivå. I analysene av trygdemottaket på individnivå har vi fordelt disse «husholdstrygdene» likt på hver av de voksne medlemmer i husholdet. Hvis for eksempel et hushold med to voksne i et gitt år er registrert som mottaker av 100 000 kroner i husholdstrygder, har vi lagt til grunn at hver av de voksne mottar halvparten, altså 50 000 kroner.

Et siste problem som bør nevnes, er at lønnstilskuddsordninger (der lønnstilskuddet utbetales til arbeidsgiver) som hovedregel ikke er fanget opp i dataene, selv om de i praksis har virkninger som til forveksling ligner på supplerende trygdeordninger utbetalt direkte til den enkelte lønnstakeren.

EU-SILC-dataene er først tilgjengelige fra 2003–2004, og vi er derfor tvunget til å begrense observasjonsperioden til de elleve årene fra 2005 og frem til og med 2015.

I analysen av EU-SILC-data har vi valgt å konsentrere oss om befolkningen mellom 30 og 55 år – altså befolkningen i det vi kan kalle den primære yrkesaktive fasen. Vi unngår på denne måten at timingen av overgangen fra utdanning til arbeid påvirker resultatene, og vi unngår at forskjeller i pensjoneringsalder påvirker resultatene. Vi starter med å beskrive utviklingen over tid i mottaksratene på individnivå i de åtte landene.

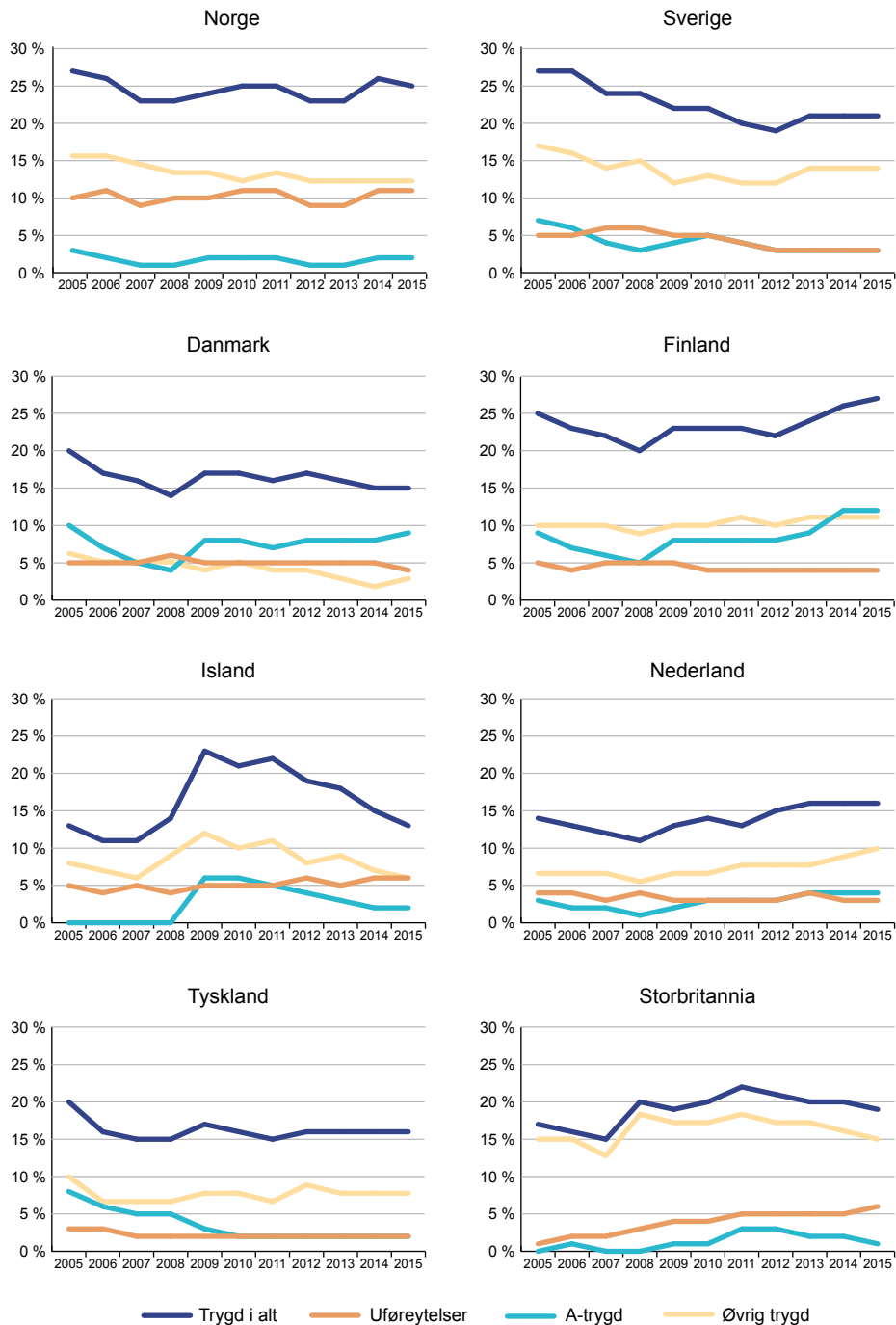
5.3 Utviklingen i mottaksrater på individnivå

Figur 5.2 viser andelen av befolkningen i den primære yrkesaktive alderen (30 til og med 54 år) som i et gitt år mottar henholdsvis «uføreytelser» (oransje linje), «arbeidsledighetstrygd» (lyseblå linje) og «øvrige trygde» (gul linje). For å bli klassifisert som mottaker innen hver av disse kategoriene kreves det at det mottatte beløpet i løpet av året overstiger 20 prosent av median brutto personinntekt i det pågjeldende landet/året.

Avgrensningene mellom kategoriene kan variere litt mellom landene, og de samsvarer ikke nødvendigvis med de offisielle trygdefaglige definisjonene. For

Norges vedkommende inkluderer kategorien «uføreytelser» både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger og (før innføringen av arbeidsavklaringspenger) tidsbegrenset uførestønad, attførings- og rehabiliteringspenger. I noen land – blant andre Danmark – er sosialhjelp til arbeidsledige tatt med i tallene for «arbeidsledighetstrygd», mens sosialhjelp i de øvrige landene er kategorisert som en trygdeytelse mottatt av husholdet. Kategorien «øvrig trygd» inkluderer både trygder mottatt av individet som overgangsstønad og etterlattepensjon og eventuelle husholdstrygder (se redegjørelsen ovenfor). Endelig viser den blå linjen andelen som mottar en eller annen form for trygd – igjen med krav om at den samlede trygdeinntekten skal utgjøre minst 20 prosent av median brutto personinntekt. Man skal være oppmerksom på at den blå linjen ikke uten videre tilsvaret summen av de tre andre linjene. På den ene siden vil den blå linjen korrigere for et eventuelt overlapp i tilfeller der det samme individet for eksempel er registrert som mottaker av både uføreytelser og øvrig trygd. På den andre siden kan det være individer som verken er talt med som mottakere av noen av de tre underkategoriene av trygdeytelser, men som likevel har et samlet mottak som overstiger 20 prosent-grensen og dermed blir talt med som mottaker av «Trygd i alt».

Figur 5.2 Andel mottakere av uføreytelser, arbeidsledighetstrygd, øvrig trygd og trygd i alt. Prosent av befolkningen 30–54 år.⁹



⁹ For hver kategori kreves det at mottatt beløp overstiger 20 prosent av median brutto personinntekt.

Figuren bekrefter at Norge skårer klart høyest blant disse åtte landene gjennom hele observasjonsperioden fra 2005 til 2015 med hensyn til andelen som mottar helserelaterte «uføreytelser». For Norge ligger mottaksraten forholdsvis stabilt på i overkant av ti prosent, mens den for de øvrige landene typisk ligger nærmere fem prosent. Den laveste mottaksraten finner vi i Tyskland med to–tre prosent. I de fleste landene er mottaket av uføreytelser forholdsvis stabilt i denne perioden. Unntakene er Storbritannia (og til dels Island), der mottaksratene viser en klart økende tendens til godt i overkant av 5 prosent i slutten av perioden, og Sverige, der mottaksratene viser en klart fallende tendens over den observerte 20-årsperioden – fra vel 5 prosent sist på 2000-tallet til godt under 5 prosent i slutten av perioden.

Samtidig skiller Norge seg ut med et lavt mottak av arbeidsledighetstrygd, hele perioden sett under ett. Bare på Island før finanskrisen og i Storbritannia er mottaksratene for arbeidsledighetstrygd omtrent like lave som i Norge, men for Storbritannias vedkommende skyldes det nok primært at arbeidsledige ofte mottar ytelser som i disse dataene er regnet som rettet mot husholdet – sosialhjelp og Universal Credit. Det høyeste mottaket av arbeidsledighetstrygd ser vi i Finland med tolv prosent i 2015 og i Danmark med i underkant av ti prosent.¹⁰ Det høye nivået i Danmark må sees i sammenheng med at sosialhjelp til arbeidsføre mottakere i de danske dataene er klassifisert som arbeidsledighetstrygd.

Mottaksratene for arbeidsledighetstrygd viser sterkere variasjon over tid i mange av landene og da i tråd med utviklingen i de økonomiske konjunktorene, slik man kunne forvente. Finanskrisens utbrudd i 2009 vises i kurvene til samtlige land, og alle mest tydelig for Islands vedkommende. I Danmark, Finland og Nederland ser vi videre at nivået på mottak av arbeidsledighetstrygd har stabilisert seg på et høyt nivå og til og med vist en stigende tendens helt frem til 2015 – i tråd med det vi vet om fortsatte problemer med lav kapasitetsutnyttelse og svak økonomisk vekst i disse landene det siste tiåret. Også i tallene for Norge ser vi svake spor av finanskrisen og av den spesielle norske konjunktursvekkelsen i forbindelse med det dramatiske fallet i olje- og gassprisene i 2014–2015.

I Tyskland og Sverige derimot viser mottaksratene for arbeidsledighetstrygd en fallende tendens i årene etter finanskrisen. I Tyskland er nivået på slutten av

¹⁰ Mottaksratene for arbeidsledighetstrygd er i disse landene klart høyere enn den registrerte arbeidsledigheten, og forklaringen er at antallet personer som mottar arbeidsledighetstrygd i deler av kalenderåret, er vesentlig høyere enn antallet arbeidsledige ved et bestemt tidspunkt eller i gjennomsnitt over året.

perioden på mellom syv og åtte prosent, mens det i Sverige nærmer seg fem prosent. Dette stemmer godt overens med at begge disse landene raskt kom seg gjennom finanskrisen og siden har hatt en god makroøkonomisk utvikling.

Når vi ser på mottaksratene for henholdsvis uføreytelser og arbeidsledighetsstrygd i sammenheng, står Norge i en særstilling som følge av dominansen til mottaket av langvarige helserelaterte ytelser vis-à-vis mottaket av ytelser ved arbeidsledighet. Selv om datatekniske/definitoriske forhold i noen grad bidrar til å forsterke dette bildet, og selv om nivået på arbeidsledigheten gjennomgående er lavt i Norge takket være gunstige makroøkonomiske konjunkturer, er det ikke til å komme fra at dette mønsteret samsvarer med det faktum, som vi dokumenterte i kapittel 3, at det norske trygdesystemet i et internasjonalt perspektiv er spesielt sjenerøst med hensyn til de helserelaterte ytelsene (se også Hatland og Øverbye 2011). Det er derfor grunn til å tro at mottaket av helserelaterte trygdeytelser i Norge i noen grad avspeiler de samme problemene som i andre land får utløp i et høyt langtidsmottak av arbeidsledighetstrygd, og som i disse landene fremstår som strukturell arbeidsledighet.

Også i kurvene for enkeltland kan man finne spor av en slags kompensatorisk trade-off mellom endringer i nivåene på uttaket av henholdsvis arbeidsledighetsstrygd og uføretrygd. Både i Storbritannia og på Island ser vi tendenser til at fallende mottaksrater for arbeidsledighetstrygd etter finanskrisen er ledsaget av økende uttaksrater for uføreytelser.

Sverige er det eneste av de åtte landene der både uttaket av uføretrygd og uttaket av arbeidsledighetstrygd viser en klart fallende tendens samtidig. Gode økonomiske konjunkturer de siste årene bidrar nok sikkert til dette mønsteret, men det gjør antakelig også endringene i svensk trygdepolitikk, som på tvers av programområder har vært preget av vesentlige reduksjoner i kompensasjonsnivåer og innstramminger i adgangskriteriene (se omtalen av Sverige i kapittel 2 og kapittel 3). Utviklingen må nok imidlertid også sees i lys av en økende bruk av lønnstilskuddsordninger som ikke fremkommer i figuren.

Andelen mottakere av «Øvrige trygder» viser stor variasjon mellom landene. De klart laveste ratene finner vi i Danmark, og her er en vesentlig del av forklaringen datateknisk, slik vi har vært inne på. Også i Tyskland, på Island (bortsett fra årene under finanskrisen) og i Nederland er mottaksratene i hele eller deler av perioden under 10 prosent, mens ratene i de øvrige land ligger mellom 10 og 15 prosent.

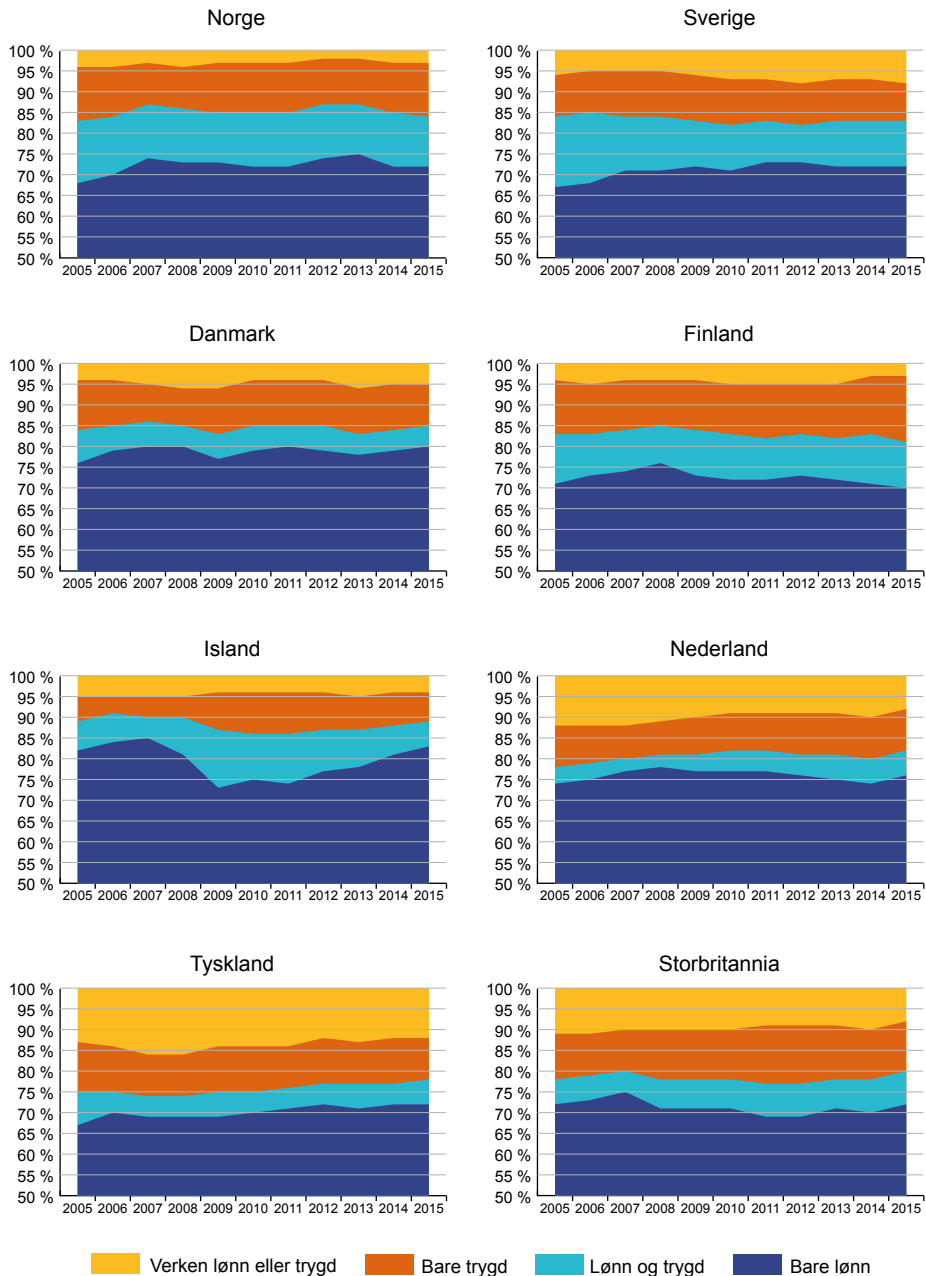
Når det gjelder de samlede mottaksratene (for alle kategorier av trygdeytelser), ligger Finland og Norge høyest med rater rundt 25 prosent på slutten av observasjonsperioden, mens mottaksratene på slutten av perioden er lavest – på om lag 15 prosent – på Island, i Danmark og Nederland og Tyskland. I Finland har det de siste årene vært en betydelig vekst i mottaksratene som antakelig primært kan forklares med at Finland i høyere grad enn flere av de andre landene har slitt med lav vekst og et slakt arbeidsmarked i perioden etter finanskrisen.

Storbritannia, Nederland og Tyskland har gjennom denne 20-årsperioden hatt klart lavere mottaksrater enn Norge, med nivåer på rundt 15 prosent. Danmark, Tyskland og særlig Sverige utmerker seg med en fallende tendens i mottaksratene over tid. Midt på 2000-tallet hadde Sverige mottaksrater omtrent på nivå med Norge, mens mottaksratene har falt med vel 5 prosentpoeng til om lag 20 prosent ved slutten av perioden. Noe av fallet i Sverige har nok sammenheng med en sterkt økt bruk av lønnstilskuddsordninger (se omtalen av Sverige i kapittel 2), som ikke vises i disse tallene, men endringen er sterkere enn at den kan forklares som resultat av en teknisk omlegging. Også Tyskland og til dels Danmark viser tendenser til fallende mottaksrater. I Tyskland var fallet sterkest på 2000-tallet og da antakelig som følge av Hartz-reformene. Danmark opplevde en vekst i mottaksratene i forbindelse med finanskrisen, men de siste årene har de vist en fallende tendens på tross av at Danmark er blant landene som har fortsatt å slite med lav økonomisk vekst. Innstramminger i ulike deler av trygdesystemet, blant annet med differensiering av satsene for ungdom og innvandrere, har antakelig bidratt til dette (se omtalen av Danmark i kapittel 2).

Vi vet fra andre kilder at det i Nederland skjedde et kraftig fall i mottaket av helserelaterte trygdeytelser (uføretrygd og sykelønn) på 1990-tallet (Visser og Hemerijk 1997). I perioden vi observerer, er det imidlertid tendenser til økning – særlig fra finanskrisens begynnelse og frem til 2015. Årsaken skal antakelig primært søkes i en generelt svak makroøkonomisk utvikling i Nederland etter finanskrisen.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at mottak av trygdeytelser ikke trenger å bety at ikke individet eller husholdet samtidig mottar betydelige arbeidsinntekter. Figur 5.3 viser hvordan befolkningen i yrkesaktiv alder er fordelt med hensyn til kilder til forsørgelse.

Figur 5.3 Befolkningen 30–54 år fordelt etter kilder til forsørgelse. Kumulerte andeler i prosent.¹¹



11 Lønn er definert som positive arbeidsinntekter og inkluderer inntekter fra selvstendig næringsvirksomhet. For å bli klassifisert som mottaker av vesentlige lønnsinntekter (det vil si for å bli regnet med i kategoriene «Bare lønn» eller «Lønn og trygd») kreves det at lønnsinntekten overstiger 20 prosent av median personinntekt. Mottak av trygd er definert som i figur 5.2. Y-aksen starter ved 50 prosent for å gi mer plass til å vise variasjonen mellom landene.

I figuren er befolkningen i yrkesaktiv alder (30–54) delt i fire kategorier etter hvorvidt de personlig mottar vesentlige lønnsinntekter og/eller vesentlige beløp i trygdeinntekt (i begge tilfeller er grensen satt ved 20 prosent av median brutto personinntekt). Den første gruppen (markert med mørkeblått) har hatt vesentlige lønnsinntekter i løpet av observasjonsåret og samtidig ikke vesentlige trygdeinntekter. Den andre gruppen kombinerer vesentlig lønnsinntekt med mottak av vesentlige trygdeinntekter i løpet av året (markert med lyseblått). Den tredje gruppen mottar bare vesentlige trygdeinntekter (markert med oransje), mens den siste gruppen (markert med gult) verken mottar vesentlige trygde- eller arbeidsinntekter. Personer i denne kategorien er enten svært fattige eller de vil i større eller mindre grad måtte basere sin forsørgelse på andre husholdsmedlemmer. I figuren er de respektive andelene vist kumulativt slik at de summerer seg til 100.

I alle landene er den første kategorien, som forsørger seg ved hjelp av lønnsinntekt alene, klart størst (legg merke til at y-aksen starter ved 50 prosent). Andelen som bare mottar lønnsinntekt, er i 2015 høyest på Island (83 prosent), i Danmark (80 prosent) og Nederland (75 prosent). Andelen som bare mottar lønnsinntekt, er derimot klart lavere i Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannia, alle med nivåer rett i overkant av 70 prosent i 2015. Utviklingen på Island er sterkt preget av finanskrisen der det var et midlertidig fall i andelen som forsørger seg ved lønnsinntekt på vel ti prosentpoeng. I både Tyskland, Sverige og til dels Danmark ser vi at andelen som forsørger seg ved lønnsinntekt alene, har vært stigende over observasjonsperioden sett under ett.

Vi ser videre at andelen i gruppen som kombinerer vesentlige lønnsinntekter med vesentlige trygdeinntekter, er svært stor i Norge med nærmere 15 prosent gjennom hele perioden. Også i Finland og Sverige er denne gruppen relativt stor, men for Sveriges del med en klart fallende tendens fra 2005 til 2015. Det relativt høye mottaket av trygd i Norge og Finland, som vi viste i figur 5.2, henger altså sammen med at svært mange kombinerer mottak av trygd og arbeidsinntekt. Klart færre kombinerer mottak av trygd og arbeidsinntekt i Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

Dette betyr videre at den samlede andelen med vesentlige lønnsinntekter (summen av de to blå arealene) er forholdsvis høy i Norge med 84 prosent i 2015. Bare Island og Danmark ligger høyere med henholdsvis 88 og 85 prosent. Lavest ligger Tyskland i 2015 med 78 prosent, på tross av at andelen som mottar vesentlige arbeidsinntekter (alene eller i kombinasjon med trygd), har vist en økende tendens.

For Tysklands del har altså økningen i andelen som forsørger seg av lønn alene, vært ledsaget av en viss økning i den samlede andelen som mottar lønnsinntekt (eventuelt i kombinasjon med trygdeinntekt), mens den tilsvarende økning i andelen som henter sin forsørgelse fra lønnsinntekt alene i Sverige, har vært mer enn oppveiet av en reduksjon i andelen som kombinerer arbeids- og trygdeinntekt.

Det er relativt små variasjoner mellom landene i andelen av befolkningen som bare mottar vesentlige trygdeinntekter. I 2015 er nivået høyest i Finland med 15 prosent og lavest på Island med 7 prosent. I de øvrige landene – inkludert Norge – er nivået på om lag ti prosent. Andelene i denne gruppen er videre forholdsvis stabile over tid, med unntak for Island der andelen økte kraftig (fra et svært lavt nivå) i forbindelse med finanskrisen og siden har stabilisert seg på et nivå nærmere de andre syv landene.

Sist, men ikke minst viser figur 5.3 hvordan de nordiske landene (med unntak av Sverige mot slutten av observasjonsperioden) skiller seg ut ved at nesten alle i yrkesaktiv alder mottar enten lønnsinntekt eller trygdeinntekt, slik at den siste gruppen som verken har vesentlige lønnsinntekter eller trygdeinntekter, er relativt liten. I Tyskland, Nederland og Storbritannia er det et betydelig mindretall av befolkningen som mangler begge typene inntekt, og som vi derfor må anta at enten lever i relativ inntektsfattigdom eller blir forsørget av familiemedlemmer. Midt på 2000-tallet dreide det seg i disse tre landene om mer enn ti prosent av befolkningen i aldersgruppen 30–55 år. Mens denne andelen er stabil i Storbritannia, er den synkende i Tyskland og særlig i Nederland, der den i 2015 har blitt redusert til om lag syv prosent. Omvendt ser vi i Sverige tendenser til en motsatt utvikling, slik at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som står uten vesentlige arbeids- og trygdeinntekter, har økt fra fem til åtte prosent.

5.4 Utviklingen i trygdeavhengighet på husholdsnivå

Til slutt skal vi se på hvordan nivået på trygdemottak har utviklet seg på husholdsnivå. Figur 5.4 viser andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som tilhører hushold der trygd står for mer enn 50 prosent av husholdets samlede bruttoinntekt. Figuren viser altså hvor stor andel av befolkningen i den primære yrkesaktive alderen som tilhører hushold med trygd som hovedinntekt, og som dermed er sterkt avhengig av trygd som kilde til forsørgelse.

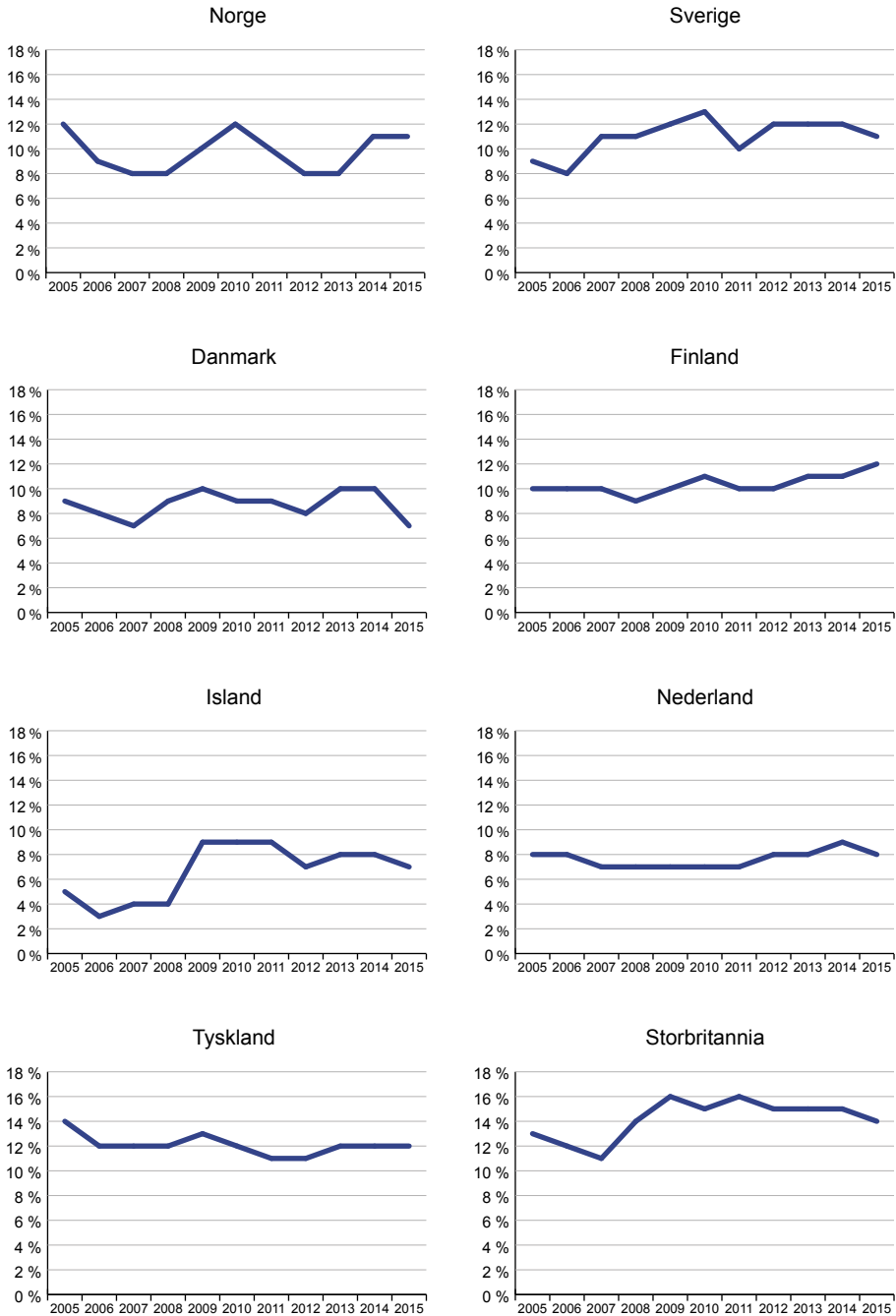
Det fremgår av figuren at disse andelene er forbausende like på tvers av land og relativt stabile over tid. Mønsteret ligner på andelene som er registrert med vesentlig trygdeinntekt, men ikke arbeidsinntekt på individnivå.

Selv om Norge (sammen med Finland) har det høyeste mottaket av trygdeytelser på individnivå, skiller vi oss ikke markant ut med hensyn til andelen som lever i hushold der trygd er den dominerende inntektskilden. I tillegg til at mange individer i Norge mottar både vesentlige trygde- og arbeidsinntekter i løpet av et kalenderår, tyder dette resultatet på at mange heltidsmottakere av trygd har partnere som deltar for fullt i arbeidsmarkedet. I Norge og Sverige ligger andelen i hushold med trygd som hovedinntekt på om lag ti prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder ved slutten av perioden. Det samme gjaldt Danmark frem til og 2014, mens det var et markant fall i 2015 til syv prosent. Island skiller seg kraftigst ut i perioden frem til finanskrisen, med andeler trygdeavhengige på bare om lag fem prosent. I forbindelse med finanskrisen spratt andelen opp og har siden stabilisert seg på et mer «normalt» nivå i underkant av åtte prosent. Nivået er også relativt lavt i Nederland med åtte prosent.

I Finland, Tyskland og Storbritannia er andelen som lever i trygdeavhengige hushold, derimot høyere enn i Norge. I Tyskland og Finland er andelen på tolv prosent i 2015. I Finland har andelen vist en stigende tendens de siste fem årene, mens andelen har falt noe i Tyskland siden midten av første tiår av 2000-tallet. Mest markant skiller Storbritannia seg ut med en andel i hushold med trygd som hovedinntekt på om lag 14 prosent 2015. Andelen økte meget kraftig i 2008 og 2009, men har igjen falt litt de siste årene.

Dette er umiddelbart overraskende siden Storbritannia er landet med det minst sjenerøse trygdesystemet av de åtte vi har sett på (se kapittel 3). Dette paradokset kan imidlertid muligens forklares med den sterke bruken av økonomisk behovsprøving på husholdsnivå i Storbritannias systemer for inntektssikring, som gjør at trygdemottaket til ett medlem av et hushold gjerne fører til svekkelse av de økonomiske insentivene til arbeid for alle husholdsmedlemmene (Pedersen og Finseraas 2013, Barth, Moene og Pedersen 2015). Mønsteret kan også ha sammenheng med mer strukturelle forhold, som for eksempel at det i Storbritannia antakelig er spesielt sterke regionale variasjoner i sysselsetting og trygdemottak.

Figur 5.4 Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som tilhører hushold der trygd utgjør mer enn 50 prosent av samlet bruttoinntekt.



Tilsvarende kan vi påpeke som et paradoks at land som Sverige og Tyskland, som har gjennomført betydelige generelle reduksjoner i trygdesystemets sjenerøsitet (fra et i utgangspunktet høyt nivå), nok har oppnådd en betydelig reduksjon i mottaksratene, men ingen reduksjon i andelen av befolkningen som lever i hushold med trygd som hovedinntekt.

5.5 Oppsummering

Som vi har sett, har Norge et høyt nivå på trygdemottak blant befolkningen i den primære yrkesaktive alderen. Når det gjelder mottaket av alle former for trygd sett under ett, har Finland og Norge de klart høyeste mottaksratene på slutten av observasjonsperioden. Når det gjelder sammensetningen av trygdemottaket, skiller Norge seg ut ved at mottaket av uføreytelser dominerer sterkt over mottaket av arbeidsledighetstrygd. Derimot skiller ikke Norge seg spesielt ut når det gjelder andelen blant befolkningen i den primære yrkesaktive befolkningen som mottar vesentlige arbeidsinntekter.

De mer generelle mønstrene vi har avdekket i dette kapitlet, synes å bekrefte hypotesene om at andelen mottakere av trygd er følsom for endringer i generøsitet og tilgjengelighet, selv om ikke Storbritannia skiller seg ut med vesentlig lavere mottaksrater enn de andre landene, slik man ellers kunne forvente med utgangspunkt i det faktum at kompensasjonsratene i det britiske trygdesystemet er spesielt lave (se kapittel 3). Vi finner imidlertid klare spor av at land som Tyskland og Sverige, som har gjennomført betydelige innstramminger i sine trygdesystemer, har hatt en fallende tendens i trygdemottaket i den observerte perioden. I Sverige har det først og fremst blitt færre som kombinerer mottak av vesentlig trygdeinntekt og arbeidsinntekt, mens den samlede andelen med vesentlig arbeidsinntekt ikke ser ut til å ha økt vesentlig. I Tyskland derimot finner vi en ikke ubetydelig økning i andelen med vesentlige arbeidsinntekter. I ingen av de to landene har imidlertid andelen som tilhører trygdeavhengige hushold, blitt tilsvarende redusert.

Også i Danmark ser vi tendenser til fallende mottaksrater (og i tillegg redusert trygdeavhengighet) som det kan være grunn til å tro har bakgrunn i den kombinasjonen av innstramminger i sjenerøsitet og tilgjengelighet og bruken av insentivstyring rettet mot kommunene som administrerer ordningene (se omtalen av Danmark i kapittel 2).

Reduksjon i andelen som mottar trygd, er dermed ikke uten videre ensbetydende med en økning i andelen som er selvforsørgende med lønnsinntekt, slik vi antydet i diskusjonen av analyseskjema (figur 5.1).

Siden våre dataserier i dette kapitlet bare dekker elleveårsperioden fra 2005 til 2015, har vi ikke fått med hele den eventuelle effekten av den sterke omleggingen av det nederlandske trygdesystemet i retning av å gi arbeidsgiverne et vidtgående finansieringsansvar for helserelaterte trygdeytelser som sykepenger og uføretrygd. Det relativt lave nivået på det samlede trygdemottaket i Nederland gjennom hele observasjonsperioden må nok sees delvis som et resultat av de store endringene som ble gjennomført på 1990-tallet.

Utviklingen i mottaksrater og graden av selvforsørgelse ved arbeidsinntekt er åpenbart også sterkt påvirket av konjunkturelle og strukturelle forhold i arbeidsmarkedet. Finanskrisen har utvilsomt satt sine tydelige spor i tidsseriene – særlig for Island – og vedvarende makroøkonomiske problemer i Nederland og særlig i Finland bidrar til å forklare at trenden i mottaksrater og i trygdeavhengighet i disse landene har vært stigende.

En svært viktig og tydelig forskjell mellom de nordiske på den ene siden og Nederland, Tyskland og Storbritannia på den andre er at andelen av befolkningen som mangler både vesentlige arbeidsinntekter og trygdeinntekter, er vesentlig høyere blant de sistnevnte. Flere individer i Nederland, Tyskland og Storbritannia er enten relativt fattige eller avhengige av forsørgelse fra andre familiemedlemmer. På dette punktet begynner Sverige å ligne mer på de øvrige europeiske landene, mens særlig Norge og Finland fortsatt skiller seg ut med en svært liten andel i gruppen uten egne inntekter fra verken trygd eller arbeid.

6 Sammenfatning og avslutning

Det er store variasjoner i trygdesystemenes innretning mellom de åtte landene vi har studert i dette prosjektet. På den andre siden har alle landene over de siste to tiårene drevet ulike former for arbeidslinjepolitikk med det formål å begrense unødvendig «trygding» av befolkningen i yrkesaktiv alder og å fremme yrkesdeltakelse og sysselsetting. Disse målsettingene knytter seg i alle landene både til statsfinansielle bekymringer og til bekymringer for et synkende arbeidstilbud.

Det historiske og institusjonelle utgangspunktet for arbeidslinjepolitikken i de respektive landene er imidlertid høyst forskjellig (preget av såkalt sti-avhengighet), og tyngden i satsingene og ikke minst den praktiske tilnærmingen viser betydelig variasjon som vi har dokumentert – ikke minst i kapittel 2 som beskriver politikktutviklingen i de respektive landene. Det er langt fra Nederlands intense innsats for å redusere bruken av helseytelser til Finlands «trygd er en mulighet»-kampanje, fra det norske kvalifiseringsprogrammet til den relativt brutale sanksjoneringen i Storbritannia av stønadsmottakere som ikke oppfyller aktivitetsvilkår. Samtidig er det flere fellestrekk i utviklingen.

Når det gjelder trygdeordningenes sjenerøsitet, skiller Storbritannia seg klart ut med sin tradisjon for flat-rate og/eller behovsprøvde ytelser som gir relativt lave erstatningsrater for fulltidsansatte lønnstakere med gjennomsnittslønn. De fleste land har i perioden fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag gjennomført innstramminger i ytelsesnivå og sjenerøsitet i ulike deler av trygdesystemet. Norge, Island og Finland skiller seg ut fra dette hovedbildet ved den relative stabiliteten som har preget ordningenes sjenerøsitet, mens Sverige, Danmark og Tyskland har gjennomført de klareste og mest omfattende innstrammingerne.

Per i dag utmerker Norge seg først og fremst ved at de helserelevante trygdene er spesielt tilgjengelige og sjenerøse. Den norske arbeidsledighetstrygden er derimot helt på linje med de øvrige landene bortsett fra Storbritannia med hensyn til både nivå og varighet på ytelsene. Den norske sosialhjelpen er heller ikke spesielt sjenerøs når man ser på de veiledende satsene for stønad til livsopphold, og ordningen har et sterkere residualt og mindre rettighetsorientert preg enn ordningene i flere av de andre landene.

Et systemisk trekk som varierer mellom landene, er bruken av økonomiske insitamentter rettet mot arbeidsgivere og/eller trygdeadministrasjonen. Dette er mest uttalt i Nederland, der arbeidsgiverne har et vidtgående finansieringsansvar for både sykepenger og uføretrygd til sine ansatte. I Danmark har kommunene blitt pålagt medfinansieringsansvar for uførepensjon og andre trygdeytelser (bortsett fra arbeidsledighetstrygd), og det er kommunene som har initiativet til å sette i gang en eventuell prosess frem mot tildeling av permanent uføretrygd. I Norge har det vært lite diskusjon om muligheten til å ta i bruk insentiver overfor kommuner og arbeidsgivere, og primærkommunene har også en svært begrenset rolle i inntektssikringssystemet. Det er også påfallende hvordan aktiveringspolitikken i noen land inkluderer tiltak for å endre hvordan arbeidslivet fungerer: innføringen av minijobber i Tyskland for å myke opp et rigid arbeidsmarked, nasjonal minstelønn i Storbritannia for å øke sjansene for at arbeid lønner seg. Danmark er det landet som har lengst tradisjon for å bruke subsidiert arbeid som tiltak, gjennom såkalte fleksjobs. Bruk av subsidiert sysselsetting har også økt kraftig i Sverige.

I mange av landene rettes de sterkeste aktiveringstiltakene, og/eller de tiltakene som implementeres først, mot unge arbeidsløse eller unge sosialhjelpsmottakere. Dette er en gruppe som vekker særlig bekymring i flere land: Unge som ikke kommer inn i arbeidslivet, har svært mange år som stønadsmottakere foran seg. Dette antas å ikke være bra for de unge selv, og det er slett ikke bra for velferdsstatens bærekraft. Tiltakene som rettes mot denne gruppen, kan være tøff vilkårssetting eller tilbaketrekning av stønad og også intensiverte tilbud om kvalifisering eller arbeidstrening.

Ett trekk som går igjen i mange land, er administrativ forenkling og etableringen av «one-stop-shops» (jf. kapittel 2). Dette skjedde i de fleste av landene som er omtalt her, tidlig på 2000-tallet – NAV-reformen i Norge er ett eksempel. Disse samlingene av tjenestene har tjent flere formål: De skal hindre at brukerne blir gående i skytteltrafikk mellom ulike kontorer, de skal samle kompetanse og ikke minst sørge for at brukerne får tilgang til et noenlunde enhetlig tiltaksapparat. Enkelte forenklinger i stønadssystemene har hatt et tilsvarende siktemål: Personer med lignende utfordringer på arbeidsmarkedet skal ha tilgang til samme oppfølging.

Gjennomgående er det stor variasjon i hvor mye oppmerksomhet som rettes mot de helserelevante ytelsene sammenlignet med ytelser under arbeidsløshet og sosialhjelp. I Nederland har det å bremse overgangen til helserelevante ytelser vært en hovedmotivasjon i aktiveringsarbeidet, og i Danmark er retten til uførepensjon så å si bortfalt for personer under 40 år. I Storbritannia skal ytelsen som

tilsvarte uførepensjon, inngå i Universal Credit, og mottakere av denne ytelsen skal dermed i prinsippet møte samme aktiveringsregime som andre. Storbritannia avskaffer dermed – i prinsippet – «nødutgangen» fra aktiveringsregimet som helserelevante ytelser kan innebære. På den andre siden av skalaen finner vi Finland og Tyskland, to land som knapt har innført konkrete tiltak for å hindre innstrømming til uførepensjon eller for å aktivere eksisterende mottakere. Disse to landene har over tid definert vedvarende, strukturell arbeidsledighet som hovedproblemet og legger derfor mindre energi i å mobilisere personer med redusert arbeidsevne.

Det foregår mye eksperimentering i aktiveringspolitikken i de ulike landene. I denne gjennomgangen har vi beskrevet både Storbritannia og Nederland som «laboratorier»: Storbritannia for ulike måter å levere aktiveringstjenester på, og for ulike grader av vilkårssetting til ulike grupper, og Nederland for å mobilisere ulike aktører gjennom sinnrike insentivsystemer. Danmark har introdusert «nudging»-tiltak i arbeidsledighetstrygden på en måte som fremstår som innovativ i en internasjonal sammenheng. Finland, Nederland og Tyskland har eksperimentert med ulike former for garantert minsteinntekt. Norge tilbyr et langsiktig kvalifiseringsprogram til langtidsmottakere av sosialhjelp som ikke har sidestykke i noen av de andre landene som er gjennomgått her. Sverige innfører et eget skattefradrag for lønnsinntekter. Den store aktiviteten tyder på vilje til innovasjon, samtidig er det påfallende hvor lite disse innovasjonene sprer seg. Det kan se ut som det er et betydelig, uutnyttet, potensial for politisk læring mellom de ulike landene. En årsak til at læring i så liten grad skjer, kan være at aktiveringspolitikken er dypt integrert med strukturene i arbeidslivet og velferdsstaten, og at det derfor er vanskelig å eksportere vellykkete tiltak mellom land. Det burde likevel være rom for å la seg inspirere av det nabolandene gjør, og for å høste av deres erfaringer.

Til tross for disse forskjellene er de politiske diskusjonene og målene langt på vei de samme i alle landene. Statsfinansielle problemer og befolkningsaldring blir brukt som begrunnelse for å styrke arbeidstilbudet blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Med henvisning til en aldrende befolkning og et relativt sett synkende antall personer i yrkesaktiv alder, strammes vilkårene for å få stønad inn, og stønadperiodene forkortes. Dette gjelder arbeidsledighetstrygden i så å si alle land, og helserelevante ytelser i en del land, med Norge, Island, Finland og Tyskland som unntak, helt eller delvis. Vilkårssetting og sanksjonering innføres i sosialhjelpsordningene, iallfall for unge mottakere, og i mange tilfeller også for eldre. Innsatsen for kvalifisering og aktivering trappes opp – særlig for ungdom, men også ofte for lavkvalifiserte eller feilkvalifiserte eldre arbeidsløse. Det er i mange land spenninger mellom ønsket om rask mobilisering for

arbeidsmarkedet på den ene siden, og ønsket om varig inkludering på den andre. Det første målet tilsier bruk av aktivitetstiltak som korte kurs, jobbtrening og deltakelse på tiltak, det andre i større grad bruk av langsiktig kvalifisering og investering i humankapital. Ulike grupper kan få ulike tilbud i så måte, men trenden i de fleste land later til å gå mot kortsiktige tiltak med lave kostnader.

Vi har tidligere vist til analyser som drøfter hvilke krav en utvikling mot et arbeidsmarked preget av flere kortsiktige kontrakter med til dels kort arbeidstid (eller «0-timerskontrakter», tilkallingsvakter) og lav lønn stiller til sosialpolitikken. I et arbeidsmarked der grensen mellom «yrkesaktiv» og «ikke-yrkesaktiv» blir mer flytende, kan det være behov for stønader som kombineres fleksibelt med deltidsarbeid og brukes til å toppe opp lave lønninger. I denne gjennomgangen er Storbritannia og Tyskland nevnt som to land som beveger sosialpolitikken i denne retningen. De finske og nederlandske borgerlønnforsøkene kan også sees i dette perspektivet, men som vi har understreket, representerer de ennå ikke en egentlig trend i disse landenes trygdepolitikk.

Vi finner både forskjeller og likheter når det gjelder utviklingen i mottaksrater og kilder til forsørgelse blant befolkningen i den primære yrkesaktive alderen. Det er betydelige forskjeller i mottaksrater på individnivå mellom landene som imidlertid bare delvis sammenfaller med forskjeller i ordningenes sjenerøsitet og tilgjengelighet. Norge og Finland har på slutten av perioden de høyeste andelen mottakere av trygd på individnivå, men forskjellen til Storbritannia er mindre enn man kunne forvente gitt de store forskjellene i trygdesystemenes sjenerøsitet. De nordiske landene har tradisjonelt utmerket seg med å kombinere en høy andel trygdemottakere med høy sysselsetting og dermed en høy andel mottakere av vesentlige lønnsinntekter. Dette mønsteret gjelder fortsatt, og det er dermed lite som tyder på at videreføring av sjenerøse trygdesystemer er til hinder for opprettholdelse av en høy deltakelse i arbeidsmarkedet blant befolkningen i yrkesaktiv alder.

Norge og Finland utmerker seg videre ved at bare et lite mindretall blant befolkningen i yrkesaktiv alder står uten vesentlige inntekter fra arbeid eller trygd. De ikke-nordiske landene har derimot fortsatt en vesentlig høyere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som er avhengig av familieforsørgelse. Høyest er andelen i Storbritannia med 14 prosent i 2015 mot bare 3 prosent i Norge.

De landene som har gjennomført betydelige og omfattende innstramminger i trygdesystemets tilgjengelighet og sjenerøsitet, som Sverige og Tyskland, har også hatt en klart fallende tendens i mottaksratene mellom 2005 og 2015. I Sverige har det imidlertid ikke vært en tilsvarende vekst i andelen som for-

sørger seg selv ved inntektsgivende arbeid. Derimot øker andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som verken mottar vesentlige trygdeinntekter eller vesentlige lønnsinntekter, slik at Sverige på dette punktet har kommet til å ligne mer på de tre ikke-nordiske landene.

Når det gjelder trygdeavhengighet på husholdsnivå, viser våre resultater bare delvis sammenfall med variasjon og endringer i trygdesystemets sjenerøsitet. Landet med det minst sjenerøse trygdesystemet, Storbritannia, er samtidig det landet der den største andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder lever i hushold med trygd som hovedinntekt. I de fleste av de åtte landene er denne andelen forholdsvis stabil over tid. Stabiliteten kan imidlertid ikke uten videre fortolkes som tegn på at de politiske tiltakene som de fleste landene har gjennomført for å redusere passiv «trygding», har vært uten effekt.

En alternativ fortolkning er at alle land strir med noen av de samme strukturelle utfordringene som alt annet likt peker i retning av høyere trygdeforbruk og lavere sysselsetting over tid, slik at bare det å stabilisere graden av trygdeavhengighet må oppfattes som en vesentlig politisk effekt. Det vil derfor være feil å trekke sterke konklusjoner om at ulike former for arbeidslinjepolitikk er uten praktiske konsekvenser for utviklingen i mottaksrater, sysselsetting og andre relevante samfunnsmessige utfall, selv om utviklingen i disse størrelsene er preget av stabilitet. Det gjelder særlig land som Finland og Nederland, som fortsatt sliter med makro-økonomiske problemer og et slakt arbeidsmarked, slik at man alt annet likt vil forvente å se en økning i mottaksrater og trygdeavhengighet.

Det ligger utenfor rammene av dette prosjektet og denne rapporten å undersøke virkningene av inntektssikringspolitikken for måloppnåelsen med hensyn til å gi befolkningen økonomisk trygghet og å bekjempe fattigdom og inntektsulikhet, som jo er trygdesystemenes egentlige mål. Det er imidlertid all grunn til å tro at det er reelle dilemmaer her, slik at tiltak som fører til lavere forbruk av trygdeytelser og (eventuelt også) et høyere arbeidstilbud, ofte kan ha negative virkninger for andre samfunnsmessige utfall, og at helt uproblematisk vinn-vinn løsninger sjelden forekommer i praksis.

Litteratur

- Agnarsson S. 2010. Labour market development and policy in Iceland. European Employment Observatory 2010.
- Alanko, A. og Outinen, S. (2016). Dualising activation. Responses to unemployment and mental health-related disability retirement in Finland at the turn of the millennium. *European Societies*, 18(5), 417–437. doi:10.1080/14616696.2016.1197408
- Andersen, L.H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M.L. og Tranæs, T. (2012). *Starthjælpens betydning for flytninges levevilkår og beskæftigelse*: Rockwool Fondens Forskningsenhed. Hentet fra <http://books.google.no/books?id=lcRLMwEACAAJ>
- Andersen, L.H. Dustmann, C. og Landersø, R. (2019). Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families. Discussion Paper Series CDP 05/19. Centre for Research and Analysis of Migration. Department of Economics, University College London
- Andreassen, T.A. og Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barth, E., Moene, K. og Pedersen, A.W. (2015) Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv, I: Ann-Helén Bay; Anniken Hagelund og Aksel Hatland (red.), *For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-49470-4. Kapittel 7, s. 153–170.
- Bay, A.H., Hagelund, A. og Hatland, A. (red.). (2015). *For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bay, A.H. og Pedersen, A.W. (2006). The limits of social solidarity: Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state. *Acta Sociologica* 49(4): 419–436.
- Bay, A.H. og Pedersen, A.W. (2015). En velferdsstat (bare) for middelklassen? I A.-H. Bay, A. Hagelund og A. Hatland (red.), *For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger* (s. 171–189): Cappelen Damm Akademisk.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), s. 54–S70. doi:10.1111/ijsw.12075.
- Blommesteijn, M., Mallee, L. og van Waveren, B. (2015), ESPN Thematic Report on minimum income schemes. The Netherlands 2015. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagId=3589>
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2017c), Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- Bradshaw, J. og Bennett, F. (2015), ESPN Thematic Report on minimum income schemes. United Kingdom 2015. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagId=3589>
- Brandtzæg, B.A., Flermoen, S., Lunder, T.E., Løyland, K., Møller, G. og Sannes, J. (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenestennr. 8274012542*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 232
- Bredgaard, T., Larsen, F., Madsen, P.K. og Rasmussen, S. (2009). *Flexicurity på dansk*. Aalborg: CARMA Centre for Labour Market Research, Research paper 2009:2.
- Brodkin, E.Z. og Marston, G. (2013). *Work and the welfare state: street-level organizations and workfare politics*. Washington: Georgetown University Press.
- Buss, C., Ebbinghaus, B. og Naumann, E. (2017). Making Deservingness of the Unemployed Conditional: Changes in Public Support or the Conditionality of Unemployment Benefits. I W. Van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman og T. Reeskens (red.), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes to Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bäckman, O. og Nelson, K. (2017), The Egalitarian Paradise? In P. Nedergaard og A. Wivel (red.), *Handbook on Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. doi:10.1093/jeea/jvx028
- Carlsen, B. (2008). Dobbeltmoralens voktere? Intervjuer med fastleger om sykemelding. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 11(4), 259–275.
- Clasen, J. (2017). Income Security During Sickness Absence. What Do British Middle-classes Do? *Social Policy and Administration*, 51(7), 1101–1118. doi:10.1111/spol.12218
- Clasen, J., Clegg, D. og Goerne, A. (2016). Comparative Social Policy Analysis and Active Labour Market Policy: Putting Quality before Quantity. *Journal of Social Policy*, 45(1), 21–38. doi:10.1017/S0047279415000434
- Clasen, J. og Goerne, A. (2014). Germany: Ambivalent Activation. I I. Lødemel og A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, E.S., og Lima, I. A. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: Virker det? *Arbeid og velferd* (3), 115-130.
- Dahl, E.S. og Lima, I. (2018). NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. *Arbeid og velferd* 4/2018: 19–35
- Dinan, S. (2019). A typology of activation incentives. *Social Policy and Administration*, 53(1), 1–15. doi:10.1111/spol.12456
- Djuve, A.B., Nielsen, R.A. og Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Oslo: Fafo, rapport nr. 63.

- Duell, N., Grubb, D. og Singh, S. (2009). *Activation Policies in Finland*. Paris: OECD, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 98.
- Ebbinghaus, B. (2011). *The Varieties of pension governance: pension privatization in Europe*. Oxford: Oxford University press.
- Eichhorst, W. og Hassel, An. 2015. Are There Austerity-Related Policy Changes in Germany? IZA Discussion Paper Series Sept. 2015.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. og Myles, J. (2003). *Why we need a new welfare state*: Oxford University Press.
- Faggruppen for IA-avtalen. (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk. Rapport fra faggruppen for IA-avtalen, 29. juni 2018*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Filges, T. og A.T. Hansen (2015). The threat effect of active labor market programs: a systematic review. *Journal of Economic Surveys* 31(1)
- Finn, D. (2011). Welfare to work after the Recession: from the New Deals to the Work Programme. I C. Holden, M. Kilkey og G. Ramia (red.), *Social Policy Review* 23. *Analysis and debate in social policy, 2011* (s. 127–146). Bristol: Policy Press.
- Fløtten, T. og Pedersen, A.W. (2009) Den norske fattigdomsdebatten – krusning på overflaten eller sosialpolitisk linjeskift? *Plan* 6/2009
- Fossati, F. (2018). Who Wants Demanding Active Labour Market Policies? Public Attitudes towards Policies that put Pressure on the Unemployed. *Journal of Social Policy*, 47(1), 77–97. doi:10.1017/S0047279417000216
- Frazer, H. og Marlier, E. (2016), Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015. Brussel: European Commission
- Furuberg, J. og Thune, O. (2010) 650 000 tapte årsverk i 2009. *Arbeid og velferd* 3/2010:13–16.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Griggs, J., Hammond, A. og Walker, R. (2014). Activation for all. Welfare reform in the United Kingdom, 1995–2009. I I. Lødemel og A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Grødem, A.S. (2011). Den gode barndommen – ved politikkenes grense. I A. Hatland (red.), *Veivalg i velferdspolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grødem, A.S. og Strand, A.H. (2013). *Velferdsordningene. Temanotat*. Oslo:
- Grødem, A.S. (2014), Innvandring og sysselsetting: Island. I Djuve, A.B. og Grødem, A.S. (2014) (red.), Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden. Oslo: Fafo,

rapport nr. 2014:27. Program for velferd, arbeid og migrasjon, Norges forskningsråd. Hentet fra <http://www.forskningsradet.no/prognnett-vam/Temanotater/1253986535996>

- Grødem, A.S. og Terum, L.I. (2019). Kommunal inntektssikring. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik og L.I. Terum (red.), *Trygd i aktiveringsens tid*. Oslo: Gyldendal.
- Gubrium, E., Harsløf, I. og Lødemel, I. (2014). Norwegian Activation Reform on a Wave of Wider Welfare State Change: A Critical Assessment. I I. Lødemel og A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Hagelund, A. og Terum, L.I. (2015). Fra saksbehandler til veileder? Om iverksetting av velferdspolitikken i arbeidslinjens tid. I A.-H. Bay, A. Hagelund og A. Hatland (red.), *For mange på trygd? : Velferdspolitiske spenninger* (s. 171–189): Cappelen Damm Akademisk.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. og Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24–43. doi:10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02 E
- Hatland, A. og Øverbye, E. (2011). Syk eller arbeidsledig? I A. Hatland (red.), *Veivalg i velferdspolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hernæs, Ø. (2018). Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1–2).
- Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48.
- Ibsen, C. L. (2012). *Trade Unions in Denmark*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Immervoll, H. og Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers. OECD Social, Employment and Migration Working papers, no. 215. Paris: OECD Publishing.
- Johansson, H. og Hvinden, B. (2007). Re-activating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 334–346. doi:10.1108/01443330710773908
- Järvi, L. og Kuivalainen, S. (2013). Equally to all? The significance of collectively negotiated sickness benefits in cross-Nordic social policy analysis. *European Journal of Social Security* 15 (4): 341–357.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015: Bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ-Report 6/2017, Duisburg.
- Kananen, J. (2012). Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy*, 27(5-6), 558–576. doi:10.1177/0269094212445351

- Kangas, O. og Kalliomaa-Puha, L. (2015), ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Finland 2015. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Kangas, O. og Kalliomaa-Puha, L., (2017), Finnish government cuts unemployment benefits. ESPN Flash report 2017/29. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Kangas og Kalliomaa-Puha (2018), Finland: The government's social and healthcare reform is facing problems. ESPN Flash Report 2018/2. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Kangas, O. og Kalliomaa-Puha, L. (2015). *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed. Finland. 2015*. Brussels: European Commission. Hentet fra <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>.
- Kangas, Ollo, Ville-Veikko Pulkka Miska Simanaien. 2018. Maybe only Through the Kitchen Door: lessons from the Basic Income Experiment and Possibilities to implement Basic Income in Finland. Paper prepared for the 16th annual conference of the ESPAnet, Vilnius, Lithuania, 30 August – 1 September 2018.
- Kangas, O. og Saloniemi, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare model in Finland*. Oslo: Fafo, Fafo-rapport 2013:40.
- Kann, I.C og Årethun, T. (2007) 580 000 tapte årsverk. *Arbeid og velferd* 4/2007: 19–21.
- Kann, I.C. og Sutterud, L. (2017) Stadig færre på trygd? *Arbeid og velferd* 3/2017: 41–58.
- Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. og Ploug, N. (1999). *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge. Tilgjengelig på: <https://books.google.no/books?id=94igJQAN3rsC>
- Kiess, J., Norman, L., Temple, L. og Uba, K. (2017). Path dependency and convergence of three worlds of welfare policy during the Great Recession: UK, Germany and Sweden. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(1), 1–17. doi:10.1080/21699763.2017.1281832
- Koning, P. og Lindeboom, M. (2015). The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands. *J Econ Perspect*, 29(2), 151–172.
- Kvist, J. (2015), ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Denmark 2015. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Kvist, J. og Harsløf, I. (2014). Workfare with Welfare Revisited. Instigating dual tracks for insiders and outsiders. I I. Lødemel og A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Lødemel, I. og Moreira, A. (2014). *Activation Or Workfare?: Governance and Neo-liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press. Tilgjengelig på: https://books.google.no/books?id=O_VwBAAQBAJ

- Lødemel, I. og Trickey, H. (2001). «*An offer you can't refuse*»: *Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press. Tilgjengelig på: <https://books.google.no/books?id=3nRoDwAAQBAJ>
- Martin, J.P. (2016). *Whither activation policies? Reflections for the future*. Bonn: Institute for the Study of Labour, IZA Policy paper no. 114.
- McEnhill, L. og Taylor-Gooby, P. (2018). Beyond Continuity? Understanding Change in the UK Welfare State since 2010. *Social Policy og Administration*, 52(1), 252–270. doi:10.1111/spol.12310.
- McKnight, A. (2015), The Coalition's Record on Employment: Policy, Spending and Outcomes 2010–2015. London School of Economics, Working paper 15. Tilgjengelig på: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/spcc/WP15.pdf>
- Morel, N., Palier, B. og Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Muffels, R., Gielens, E. og Vos, S. (2018). Trust Experiments in Participation Law in the Netherlands: Design, Ideas and Implications for Social Welfare Policy. Paper presented at the Annual ESPAnet conference 2018, Vilnius University Lithuania
- Natali, D. (red.). (2017). *The New Pension Mix in Europe. Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: Peter Lang. doi:10.3726/b10956
- Nelson, K. og Fritzell, J. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Sweden*. Brüssel: European Social Policy Network. Tilgjengelig på: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=30&advSearchKey=ESPNmis&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>
- NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD
- Olafsson, S. (2017a), ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on 'Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage' Iceland 2017. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Olafsson, S. (2017b), Iceland: Efforts to increase supply of family housing. ESPN Flash Report 2017/59. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>
- Olafsson, S., Daly, M., Kangas, O. og Palme, J. (red.) (2019) *Welfare and the great Recession: A Comparative Study*. Oxford: OUP.
- Pedersen, A.W. og Finseraas, H. (2013). *Den nye gulroten i arbeidslinja? Arbeidsbetingede stønader – en kunnskapsoppsummering*. Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 2013:02. Tilgjengelig på: <http://hdl.handle.net/11250/177435>.

- Pedersen, A.W., Finseraas, H. og Schøne, P. (2015) Økonomiske incentiver i trykkesystemet, I: A.-H. Bay; A. Hagelund og A. Hatland (red.), *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk.
- Pedersen, A.W., Grødem, A.S., Rasmussen, M.B. og Wagner, I. (2019). *Inntektssikring for befolkningen i yrkesaktiv alder – en sammenligning av syv nordeuropeiske land*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, notat mars 2019. Tilgjengelig på: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2584626>
- Proba (2014) Internasjonal sammenligning av sykefravær. Rapport 2014 – 05. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Raffass, T. (2017). Demanding Activation. *Journal of Social Policy*, 46(2), 349–365. doi:10.1017/S004727941600057X
- Räisänen, H., Alatalo, J., Henriksen, K.K., Israelson, T. og Klinger, S. (2012). *Labour market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*. Helsinki: Ministry of Employment and the Economy.
- Roosma, F. og van Oorschot, W. (2018). Public Opinion on Basic Income: Mapping European Support for a radical alternative for welfare provision. Paper prepared for the 16th annual conference of the ESPAnet, Vilnius, Lithuania, 30 August – 1 September 2018.
- Scheuer, S. og Hansen, K.R. (2011) «Funktionærloven – en lønmodtagerlov for de fleste?» *Samfunnsøkonomen* nr. 2/2011.
- Schön, P. og Johansson, L. (2016). ESPN Thematic Report on work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives. Sweden, 2016. Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPagelId=3589>
- Spasova, S., Bouget, D. og Vanhercke, B. (2016). Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union. Background report for the Social Protection Committee's in-depth review on sickness benefits. Brussel: European Commission
- Spies, H. og van de Vrie, N. (2014). From Legitimacy to Effectiveness. Developments in activation in the Netherlands. I I. Lødemel og A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- St.meld. nr. 35 (1994–1995). *Velferdsmeldingen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St.meld. nr. 50 (1998–1999) *Utjanningsmeldinga*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Standing, G. (2011) *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.
- Statistisches Bundesamt (2017i), Anteil atypischer Beschäftigung unverändert bei 21%, Pressemitteilung vom 16.8.2017, Wiesbaden.

- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Terum, L.I., Torsvik, G. og Øverbye, E. (2017). Discrimination Against Ethnic Minorities in Activation Programme? Evidence from a Vignette Experiment. *Journal of Social Policy*, 1–18. doi:10.1017/S0047279417000113
- Terum, L.I. og Hatland, A. (2014) Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. Søkelys på arbeidslivet. 31(1-2): 3–22.
- Thorsdottir, T.K. (2014), Iceland. From feminist governance to gender-blind austerity? *Gender, Sexuality & Feminism* 1(2): 24–41
- van Berkel, R. (2013). Triple activation. Introducing welfare-to-work in Dutch social assistance. I E.Z. Brodtkin og G. Marston (red.), *Work and the Welfare State. Street-level organizations and workfare politics*. Washington: Georgetown University Press. Tilgjengelig på: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46n36p>
- van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. og Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. New York and London: Taylor og Francis. Tilgjengelig på: <https://books.google.no/books?id=WggqDwAAQBAJ>
- van Gerven, M. (2009). The Winners and Losers of Unemployment Protection Reform. Changing rights and conditions in the UK, the Netherlands and Finland in 1980–2006. I P. Koistinen, L. Mósesdóttir og A. S. Pascual (red.), *Emerging Systems of Work and Welfare* Brussels: P.I.E. Peter Lang. Tilgjengelig på: https://books.google.no/books?id=vW5Jxeh_V2oC
- van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23–42. doi:10.1177/0958928706059829
- Varjonene, S. (2018). Unconditionality, incentives and reciprocity: The lost momentum of the Finnish basic income experiment. Paper prepared for the 16th annual conference of the ESPAnet, Vilnius, Lithuania, 30 August – 1 September 2018.
- Visser, J. og Hemerijk, A. 1997: «A Dutch miracle»: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vlandas, T. (2018). Determinants of individual support for the basic income: a test of political economy expectations using European social survey data. Paper prepared for the 16th annual conference of the ESPAnet, Vilnius, Lithuania, 30 August – 1 September 2018.
- von Simson, K. (2019). Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer. Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe, januar 2019. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Vossen, E. og van Gestel, N. (2014). The activation logic in national sickness absence policies: Comparing the Netherlands, Denmark and Ireland. *European Journal of Industrial Relations*, 21(2), 165–180. doi:10.1177/0959680114535310

Wehl, N. (2019). The (ir)relevance of unemployment for labour market policy attitudes and welfare state attitudes. *European Journal of Political Research*, 58(1), 141–162. doi:10.1111/1475-6765.12274

Weishaupt, J.T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Øverbye, E. og Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I S. Stjernø og E. Øverbye (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1

Borgerlønnforsøkene i Finland og Nederland

Både akademikere og politikere har fra tid til annen lansert borgerlønn som et mulig supplement eller alternativ til mer konvensjonell sosialpolitikk. Ideen har fått større aktualitet i en rekke land de siste årene, og da ikke minst i lys av bekymringer knyttet til automatisering og fremveksten av et mer uregulert og omskiftelig arbeidsliv (se for eksempel Standing 2011).

Det pågår for tiden eksperimenter i Finland og Nederland som i hvert fall i mediene omtales som borgerlønnforsøk. I 2017 ble det satt i gang et borgerlønnseksperiment i Ontario i Canada, men forsøket ble stoppet før det offisielt var avsluttet.

Borgerlønnsordninger har vært på dagsordenen i de seneste franske og italienske valgene, og det ble gjennomført en folkeavstemning i Sveits om universell borgerlønn, der flertallet endte på nei. De konkrete forslagene om borgerlønn har mange former, og de har forskjellige mål, dekningsnivåer, aktiviserings tiltak, krav til mottakerne og innretninger. Én variant er en ubetinget borgerlønn som utbetales til alle innbyggere, og som er på et nivå som sikrer en akseptabel levestandard. En slik borgerlønn vil da i så fall kunne erstatte eksisterende trygdeordninger og sosialhjelp eller i det minste komme til fratrekk ved utmålingen av eksisterende trygder. En annen variant er en mer «partiell ytelse» som utbetales til alle borgere, men som ikke i seg selv garanterer et tilstrekkelig inntektsnivå for et individ eller hushold. En universell barnetrygd som vi har i Norge, i likhet med en rekke av de øvrige nordeuropeiske landene som er med i denne undersøkelsen, kan sies å være en slik partiell ubetinget borgerlønn til barnefamilier.

I mange tilfeller er dessuten det som omtales som borgerlønnsordninger, i realiteten en form for garantert minsteinntekt – det vil si en minsteytelse som avkortes mot andre inntekter som individet eller husholdet måtte ha. Det gjelder blant annet den borgerlønnsordningen som nettopp har blitt satt i verk i Italia etter initiativ fra regjeringspartiet Femstjernersbevegelsen.

I dette kapitlet vil vi presentere borgerlønnforsøkene som er eller har blitt gjennomført i to av landene som er med i denne undersøkelsen: Finland og Nederland.

Finland

Finland har i mange år hatt en levende debatt, også blant de politiske partiene, om borgerlønn. Særlig det finske Senterpartiet (Centern) har historisk vist stor interesse for ulike varianter av borgerlønn. Da regjeringen til Juha Sipilä kom til makten i 2015 basert på en koalisjon mellom Centern, det liberal-konservative Samlingspartiet og det høyrepopulistiske Sannfinnene, var en av dens flaggsaker å gjennomføre eksperimenter med borgerlønnsordninger som kunne bidra til å forenkle trygdesystemet og forbedre de økonomiske insentivene til å jobbe.

Regjeringens motiv for å prøve ut borgerlønnsordninger var å reformere trygdesystemet slik at det i høyere grad oppmuntret til arbeidsmarkedsdeltakelse. Man var opptatt av å få bukt med såkalte insentiv- og byråkratifeller. Insentivfeller viser til situasjoner der en arbeidsledig vil ha få eller ingen fordeler av å skaffe seg arbeid, på grunn av såkalte marginaleffekter knyttet til beskatning og tap av trygdeinntekt. Byråkratifeller viser til de administrative problemene som gjør at arbeidsledige ikke søker på kortsiktige jobber – den opptjente inntekten må meldes inn, og dette kan føre til tap av rettigheter, usikkerhet om hvorvidt og når man vil få trygd igjen, og økonomisk utrygghet på grunn av forsinkelser og potensielle krav om tilbakebetaling av utbetalinger (Varjonen 2018).

De offisielle politiske dokumentene som fulgte forslaget, pekte på at målet var å redusere antallet arbeidsledige ved å gi jobbsøkerne insentiv til å være aktive og finne nytt arbeid så raskt som mulig. I tillegg forventet man at de arbeidsøkende ville bli mer villige til å godta korttidsstillinger, midlertidige stillinger og deltidsstillinger i stedet for å vente på fulltidsmuligheter. Hvis jobbsøkerne ikke fant arbeid som passet med kompetanse eller bosted, måtte de godta det som var tilgjengelig (Varjonen 2018). Borgerlønnseksperimentet skulle dermed fjerne disse fellene for målgruppen og studere hvilke innvirkninger dette hadde på hvor attraktive de var å ansette.

Unge jobbsøkere ble valgt ut som en hovedmålgruppe som hadde bruk for aktiviseringstiltak. På grunn av strukturelle endringer i arbeidsmarkedet blir det færre og færre jobber som ikke krever spesialiserte ferdigheter, og dette har skapt mer arbeidsledighet, ifølge den offisielle analysen (Varjonen 2018).

I slutten av desember 2016 vedtok den finske Riksdagen et lovforslag fra sosial- og helseministeriet om iverksetting av borgerlønnseksperimentet. Vedtaket kom etter en lang periode med forberedelser og forskningsbaserte utredninger.

Ifølge forslaget skulle eksperimentet bare omfatte personer som fra før mottar den universelle minsteytelsen ved arbeidsledighet, som administreres av den finske folketrygden (Kela). En eksperimentgruppe på 2000 personer skulle velges ut tilfeldig fra målgruppen på omtrent 200 000 arbeidsledige. Det ble gjort obligatorisk å delta hvis man ble valgt ut, for å unngå skjevheter i utvalget, og det ble ikke gjort endringer i deltakernes inntektsskatt.

Nivået på borgerlønnen ble fastsatt til 560 euro i måneden – tilsvarende nivået på den eksisterende laveste arbeidsledighetstrygden. Borgerlønnen ble unntatt fra skatt og ville ikke bli redusert hvis deltakerne hadde annen inntekt (Kangas mfl. 2018).

Forsøket ble dermed langt mer begrenset enn opprinnelig antydnet. En universell borgerlønn utbetales til alle borgere uansett om de jobber eller ikke. Hvis modellen i eksperimentet hadde blitt innført for hele befolkningen, ville de ekstra utgiftene ha vært rundt elleve milliarder euro. Ved å begrense nedslagsfeltet til personer om allerede mottok arbeidsledighetstrygd, ble de initiale kostnadene ved ordningen helt minimale. Budsjettet for eksperimentet var 20 millioner euro, som inkluderer dekning av administrative utgifter. I tillegg var det enklere å utarbeide loven når den var myntet på en spesifikk gruppe mennesker (det ville ha vært mer komplisert med en mer heterogen hovedgruppe). Andre grunner til å begrense eksperimentet til én gruppe var at det var enklere å utvikle én IT-plattform for én spesifikk gruppe enn å lage et slikt system for flere forskjellige grupper. I tillegg kunne man gjøre utvalget raskt og effektivt ved å velge mottakere av arbeidsledighetstrygd som målgruppe. Grunnen er at de oppdaterte mottakerregistrene hos Kela gjorde det enkelt å trekke et representativt utvalg mottakere av arbeidsledighetstrygd.

Forskjellen fra den eksisterende arbeidsledighetsytelsen som kontrollgruppen fortsatte å motta, var at forsøksdeltakerne skulle få beholde borgerlønnsyttelsen ubeskåret uansett om de kom seg i jobb i løpet av toårsperioden eksperimentet pågikk. Samtidig skulle det ikke knyttes vilkår og aktiviseringsplikter til mottaket av ytelsen. Man kan si at ordningen i eksperimentet ligner på en form for arbeidsbetinget stønad man kjenner fra en rekke land hvor personer som har levd en stund på inntektserstattende trygder, får anledning til å beholde trygden i en periode hvis de skulle komme seg i jobb (se Pedersen og Finseraas 2013 for en omtale av denne typen midlertidige, arbeidsbetingede stønader).

Begrensningen medførte at eksperimentet bare var egnet til å kaste lys over de partielle virkningene av en universell ytelse for personer som allerede er trygdemottakere. De eventuelle virkningene på personer som i utgangspunktet er i jobb eller som blir forsørget på andre måter, ble ikke belyst.

I realiteten ble forsøket forstyrret av at deltakerne i forsøksgruppen fortsatt hadde anledning til å søke supplerende (behovsprøvde) ytelser – blant annet i form av bostøtte og sosialhjelp. Bakgrunnen for dette var konstitusjonelle begrensninger. Det ble vurdert å være i strid med den finske grunnloven å stille forsøkspersonene dårligere enn andre arbeidsledige, og dermed kunne ikke retten til å søke supplerende ytelser tas fra medlemmene av forsøksgruppen. Ved starten av forsøket ble deltakerne aktivt gjort oppmerksom på at de hadde en slik rett til å søke om supplerende ytelser. Dette medførte videre at en stor del av forsøkspersonene i realiteten sto overfor noen av de samme disinsentivene til å jobbe som individene i kontrollgruppen.

I perioden da borgerlønnforsøket ble diskutert og gjennomført, ble det sideløpende diskutert og gjennomført en rekke andre endringer i stønadssystemet for arbeidsledige i Finland. Tabell 5.1 gir en oversikt over forskjellige lovforslag om vilkårene for mottak av arbeidsledighetstrygd i Finland. Mange av disse tiltakene peker paradoksalt nok i motsatt retning av ideen bak borgerlønnforsøket ved at de innebærer stram vilkårssetting og aktivering, og de er en indikasjon på at den politiske støtten til ideene bak borgerlønnforsøket var svakere enn først antatt. Mange av disse tiltakene berørte medlemmene av kontrollgruppen og bidrar dermed til å gjøre det vanskeligere å fortolke resultatene av den kvantitative effektevalueringen av forsøket.

Tabell 5.1 Endringer i betingelser for å få arbeidsledighetstrygd, gjennomført 2017–2018

Lovforslag	Endringer
HE 113/2016	<ul style="list-style-type: none"> – korte inn den maksimale lengden på inntektsbasert og grunnleggende arbeidsledighetstrygd fra 500 til 400 dager (400 til 300 for dem som har mindre enn tre års arbeidserfaring) – øke karenstiden fra 5 til 7 dager
HE 209/2016	<ul style="list-style-type: none"> – korte inn intervallet mellom obligatoriske intervjuer hos arbeidstjenesten til 3 måneder (tidligere 6 måneder og åpent for skjønn fra driftsleverandøren)
HE 210/2016	<ul style="list-style-type: none"> – tap av rettigheter ved forsømmelse av aktivitetskrav etter 30 dager (tidligere skjedde det umiddelbart) – øke perioden for tap av rettigheter fordi man nekter å ta arbeid, fra 60 til 90 dager – øke omfanget av aktiviseringstjenester som regnes som obligatoriske (å nekte å gjennomføre dem vil føre til sanksjoner) – lang avstand (>80 km) til arbeidsstedet er ikke lenger gyldig grunn for ikke å takke ja til en jobb man blir tilbudt (daglig pendling i mer enn tre timer forblir gyldig grunn) – krav om å takke ja til jobb etter tre måneder arbeidsledighet selv om lønnen er lavere enn arbeidsledighetstrygden
HE 124/2017	<ul style="list-style-type: none"> – krav om å oppfylle ett av følgende krav hver tredje måned: lønnet arbeid i 18 timer, tjene minst 241 euro som gründer, delta på kurs for arbeidssøkere i fem dager. Klarer man ikke dette, vil man få 4,65 prosent reduksjon av arbeidsledighetstrygden de neste tre månedene. – redusere karenstiden fra 7 til 5 dager

Kilde: Varjonen 2018

Borgerlønnseksperimentet i Finland ble avsluttet etter to år ved utgangen av desember 2018. Denne første toårsperioden av forsøket ble opprinnelig sett på som et pilotprosjekt, så beslutningen om å ikke gå videre med et større og mer generelt prosjekt må sees på som et signal om at den politiske interessen i Finland har kjølnet i takt med forberedelsene til og gjennomføringen av forsøket.

Eksperimentet blir fulgt opp av en grundig evaluering der både selve gjennomføringen og dets effekter vil bli forsøkt belyst.

Forskningsgruppen har allerede lansert noen foreløpige evalueringresultater knyttet til den politiske gjennomføringen av forsøket. Forskningsgruppen kritiserer en rekke sider ved gjennomføringen. Den peker for det første på at eksperimentet konsentrerte seg for snevert om insentiver og arbeidsmarkedsdeltaelse, mens potensialet knyttet til reduksjon i byråkrati og administrasjon ble tillagt for liten vekt (Kangas mfl. 2018). Forskergruppen viser videre til at støtten blant sentrale institusjonelle aktører har vært svak, og at blant annet arbeidsmarkedets parter har vært direkte motstandere. Forholdet til EU har også

satt sine begrensninger. En borgerlønnsordning kan innføres i et EU-land, men bare om ytelsen ikke er for høy, og ordningen kan ikke erstatte ytelser som er omfattet av reglene om trygdekoordinering i EU (Kangas mfl. 2018).

I februar ble de første resultatene fra den kvantitative effektevalueringen offentliggjort. Resultatene gjelder bare det første forsøksåret (2017), og de viser at forsøksgruppen i det første året har omtrent helt identiske utfall med hensyn til arbeidsmarkedsdeltakelse som kontrollgruppen (<https://www.kela.fi>). Det må sies å være skuffende. En sentral forhåpning til forsøket var at bedringene i de økonomiske insentivene til å ta jobber – eventuelt mer kortvarige jobber og deltidsjobber – som følge av at stønaden ikke avkortet mot lønnsinntekt, skulle få flere mottakere ut i arbeid. En surveyundersøkelse viser at forsøksgruppen gir uttrykk for noe høyere subjektivt velvære enn kontrollgruppen, men det kunne man forvente siden forsøksordningen representerer en nokså entydig forbedring av situasjonen til mottakerne sammenlignet med kontrollgruppen.

Nederland

For tiden deltar elleve kommuner i Nederland (Utrecht, Tilburg, Groningen, Deventer, Nijmegen, Wageningen, Amsterdam, Apeldoorn, Oss, Epe and Geldrop-Mierlo) i lokale sosialpolitiske eksperimenter (Muffels mfl. 2018). Målgruppen er sosialhjelpsklienter, og eksperimenterne omtales som «borgerlønns-» eller «tillits-»eksperimenter. Den siste betegnelsen brukes fordi hovedtanken er å vise tillit til sosialhjelpsklientene ved å unnta dem fra de vanlige strenge aktiveringskravene som nederlandsk lovgivning ellers pålegger kommunene å gjennomføre.

Ifølge en foreløpig vurdering (Muffels mfl. 2018) er grunntanken med disse eksperimenterne å erstatte dagens regler, som er basert på sanksjoner, og i stedet satse på selvhjelp og bedre økonomiske insentiver til å komme i jobb. De eksisterende nasjonale reglene oppfattes å være et resultat av en slags mistillit, mens ideene bak eksperimenterne er basert på en antakelse om at det å bygge opp innbyggernes tillit sannsynligvis vil være mer effektivt for å støtte dem i å skape muligheter for integrering og deltakelse (Muffels mfl. 2018).

I de elleve lokale eksperimenterne deles sosialhjelpsmottakerne tilfeldig inn i fire hovedgrupper (se Muffels mfl. 2018):

Selvhjelps- og unntaksgruppe: Deltakerne forventes å hjelpe seg selv tilbake i arbeid. Tanken er at mottakerne må lære seg å hjelpe seg selv ved å handle i

forkant og med selvtillit – altså gjennom selvhjelp. Deltakerne er unntatt fra de eksisterende kravene om deltakelse i arbeidstrening og arbeid for sosialhjelp. I noen kommuner (Tilburg, Nijmegen, Groningen, Deventer) vil deltakerne samtidig få anledning til å beholde en større del av stønaden hvis de kommer i jobb, mens det samme ikke er tilfellet i andre kommuner (Utrecht og Wageningen). I Deventer og Tilburg vil deltakerne få en ekstra økonomisk belønning hvis de kommer i ordinært arbeid.

Gruppe med reduksjon ved lønnsinntekt: Når deltakerne finner betalt arbeid, vil avkortningen mot arbeidsinntekt bli gjort mildere til 50 prosent i stedet for 75 eller 100, som er den vanlige avkortningsprosenten. Medlemmene i denne gruppen er til en viss grad unntatt fra de vanlige aktivitetskravene. Medlemmene av denne gruppen vil dermed ha sterkere insentiver til å finne arbeid og få en inntekt fra det.

Tilpasset veiledningsgruppe: Deltakerne får ekstra støtte ved hjelp av tilpasset veiledning og intensiv formidling. De har oftere kontakt med veilederen sin eller kontaktpersonen i kommunen, og behandlingen av brukeren er fore-spørselsdrevet heller enn tilbudsdrevet, slik at det er brukerens ønsker og forventninger som er ledende for innholdet i behandlingen.

Standard hovedgruppe: Deltakerne i denne gruppen behandles på samme måte som før eksperimentene begynte. De er underlagt de eksisterende strenge kravene til aktivering som gjelder i andre nederlandske kommuner.

De nederlandske eksperimentene kan dermed ikke sies å være borgerlønnsordninger i streng forstand. De tar, som det finske eksperimentet, utgangspunkt i personer som allerede mottar behovsprøvde trygdeytelser, i dette tilfellet sosialhjelp. Ordningene som prøves ut i de involverte kommunene, har dermed mer karakter av en garantert minsteinntekt som i noen tilfeller bare avkortes delvis mot lønnsinntekt. De nederlandske forsøkene skiller seg dermed klart fra de mer klassiske borgerlønnseksperimentene i USA og Canada sent i 1960-årene og tidlig i 1970-årene. Det er imidlertid likheter når det gjelder det valgte randomiserte kontrollerte undersøkelsesdesignet, og likheten er større for noen av undergruppene – særlig gruppen med reduksjon ved lønnsinntekt.

Respondentene må aktivt svare ja for å delta i forsøkene. I noen byer – for eksempel i Groningen – får respondentene vite på forhånd hvilken gruppe de er valgt ut til. I andre kommuner – for eksempel i Tilburg, Nijmegen, Apeldoorn, Oss og Wageningen – blir de informert om tildeling av hovedgruppe etter at de har takket ja til å delta. I de sistnevnte byene får respondentene da likevel lov til

å takke nei til å delta (Muffels mfl. 2018). Noen befolkningsgrupper er også ekskludert. Folk som bor på institusjoner, kan ikke delta, og det samme gjelder folk som får trygd for helsemessig nedsatt funksjonsevne (WIA). Heller ikke folk over 64 år og migranter som ikke snakker eller forstår nederlandsk, inkluderes. De fleste av kommunene hadde i juli 2018 nesten fullført rekrutteringen av deltakere til eksperimentet. I begynnelsen av juni 2018 deltok mer enn 3000 sosialhjelpsmottakere i disse eksperimentene. Etter hvert er det ventet mer enn 6000 deltakere – omtrent 8 prosent av sosialhjelpsmottakerne i disse 10 bykommunene (Muffels mfl. 2018).

Et fellestrekk for de tre eksperimentgruppene er at det skjer en endring fra sanksjonering og straff til belønning av god innsats. Det å finne seg arbeid, selv om det bare er noen få timer i uken, belønnes med høyere inntekt ved at man kan få lavere reduksjon i stønaden – for eksempel 50 prosent i stedet for 75 eller 100 – når man har annen inntekt. Dette ligner på en garantert minsteinntekt (med negativ inntektsskatt), der ytelsen gradvis blir skattet bort/går i null ved et bestemt inntektsnivå. Inntektsterskelen i eksperimentene er implisitt satt til 120 prosent på sosialhjelpsnivå fordi folk i tillegg kan tjene maksimalt 200 euro i måneden, altså 20 prosent av den grunnleggende sosialhjelpen for én person.

Det blir lagt vekt på å sikre en mer eller mindre betingelsesløs rett til minimumsinntekt og belønning av folks egeninnsats og egne initiativer. Det å komme seg tilbake i arbeidslivet begrenses ikke til betalt fulltidsarbeid – man åpner opp for flere typer aktivitet (gradvis økning og deltidsarbeid, opplæring, frivillig arbeid mv.). Det at inntekten ikke følges av betingelser, bryter med den nederlandske deltakelsesloven, selv om gjensidigheten i forventningen om at brukere må være motivert for å delta i eksperimentet og delta i aktiviteter, fortsatt er hovedprinsippet i alle eksperimenter.

De fleste byene mener det er nødvendig med en form for gjensidighet, men at den kan ha forskjellige former, for eksempel at brukeren viser eget initiativ og eget ansvar og legger arbeid i å øke sjansene for å få arbeid eller bli sosialt integrert. Slik de ser det, er ikke det å gjøre ordningen betingelsesløs en belønning for latskap, men en annen måte å aktivere brukeren på for å skape muligheter for integrering. Den typen tilpasset veiledning og coaching som tilbys i den tredje eksperimentgruppen, er ment å stemme bedre overens med atferdsøkonomi og psykologiske motivasjonsteorier, og den gjenspeiler også forholdet mellom myndighetene og innbyggerne, basert på tillit og felles interesser. Selv om man tar vare på gjensidighetsprinsippet, vil den mer avslappede måten å overvåke brukere på og viljen til å ha tillit til at brukeren ikke misbruker sosialhjelpen, ligne på grunnelementene i et borgerlønnssystem.

Alle byene uttrykker at det er viktig med forskningsbasert evaluering for å vurdere effektene av de forskjellige behandlingsmåtene i de lokale eksperimentene – ikke bare når det gjelder arbeid, men også sosial integrering, helse, menneskelig kapital, kompetanse, objektivt og subjektivt velvære og livskvalitet. Forventningen om at å behandle sosialhjelpsmottakere på en ny måte også vil gi dem mer motivasjon og bedre helse og velvære, ligner de forventede resultatene fra borgerlønnseksperimenter. Dette ser vi også i forskningen som har vurdert eksperimentene i USA og Canada i 1970-årene.

Fordi dagens eksperimenter har pågått i så kort tid, har vi så langt ingen pålitelige beviser for hvor godt hver behandling virker. Sluttevalueringen vil begynne eller bli presentert høsten 2019, når eksperimentet er over.

Holdninger til borgerlønn i europeisk opinion

I den siste European Social Survey var det tatt med et spørsmål om støtte til borgerlønn (Vlandas 2018). Det var stor støtte til borgerlønn på tvers av land, men det bør sies at respondentene ble «tvunget» til å svare at de enten støttet eller ikke støttet det – spørreskjemaet hadde ikke noen mellomting – og det ble ikke presisert verken hvordan ordningen eventuelt skulle integreres med det øvrige trykkesystemet, eller hvordan den skulle finansieres (Femke og van Oorschot 2018). Vlandas (2018) rapporterer at personer med lav inntekt, arbeidsledige, midlertidig ansatte, ufaglærte arbeidere og folk på venstresiden er mest tilbøyelige til å støtte borgerlønn. Generelt ser støtten til den mer abstrakte borgerlønnsideen ut til å følge de samme mønstrene som støtten til velferdsstatlige ordninger og generelle omfordelingstiltak (Vlandas 2018, se også Bay og Pedersen 2006). Selv om det ser ut til å være stor støtte til tanken om universell borgerlønn, ser det også ut til å være et skille på venstresiden. Deler av fagbevegelsen er imot tanken om borgerlønn, så dermed er det ikke nok støtte til borgerlønn på venstresiden (Vlandas, 2018). Derfor må borgerlønnsforkjemperne mobilisere deler av høyresiden, som kan være tilbøyelige til å gi betinget støtte til ideen med henblikk på å avvikle mer sjenerøse og byråkratiske støtteordninger, slik man har sett i Finland.

Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land

Rapporten sammenligner utviklingen i inntektssikringssystemene for befolkningen i yrkesaktiv alder og deres bruk i åtte nordeuropeiske land. I tillegg til de fem nordiske landene omfatter sammenligningen Nederland, Storbritannia og Tyskland. Kapittel 2 gjør rede for hovedtrekk i den kronologiske utviklingen i trygdepolitikken i hvert av de åtte landene over de siste to til tre tiårene. Kapittel 3 sammenfatter forskjeller og likheter mellom landenes trygdesystemer med hensyn til sjenerøsitet, tilgjengelighet og andre generelle systemtrekk. Kapittel 4 tar spesielt for seg dreiningen mot aktivering i sosialpolitikken som alle de åtte landene i varierende grad og på ulike måter har forsøkt å iverksette siden midten av 1990-årene. Kapittel 5 tar opp det mer analytiske spørsmålet hvorvidt den observerte variasjonen mellom land og over tid i trygdesystemene og trygdepolitikken har påvirket andelen trygdemottakere og avhengigheten av henholdsvis trygdeinntekt og arbeidsinntekt blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Rapportens funn sammenfattes og diskuteres i kapittel 6.