

# TILTAK I NAV HEDMARK GA FÆRRE NYE MOTTAKERE AV ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Av Inger Cathrine Kann og Ivar Åsland Lima

## Sammendrag

*I april 2013 innførte NAV Hedmark tiltak som viste seg å gi en betydelig reduksjon i sykefraværet. Det ble blant annet innført saksdrøftingsverksted for å vurdere sykmeldinger som gikk ut over åtte uker. I april 2014 innførte fylket saksdrøftingsverksted også ved vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger. I denne artikkelen analyserer vi hvordan disse tiltakene har påvirket antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i Hedmark.*

*Vi finner at tiltakene til nå har gitt en reduksjon i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger på 38 prosent. Effekten kommer både som en følge av reduksjonen i sykefraværet etter tiltakene i 2013 som medførte at langt færre bruker opp sykepengerrettighetene sine, og tiltakene fra 2014 rettet mot grundigere vurdering av lovens vilkår for arbeidsavklaringspenger. Resultatene viser at Hedmarks arbeid med å endre og vedlikeholde ansattes motivasjon og holdninger, bl.a. gjennom innføring av saksdrøftingsverksted, er den sannsynlige årsaken til endringene.*

*NAV Hedmark har jobbet mye med å endre sine holdninger til arbeid og sykdom, blant annet ved å fokusere på brukers muligheter istedenfor begrensninger. De har også jobbet mye med lovens vilkår og kvaliteten i vilkårsvurderingene. Dette utvikles og vedlikeholdes gjennom arbeidsformen og sammensetningen i saksdrøftingsverkstedene. For arbeid knyttet til vilkårsvurdering er Hedmarks erfaring at aktivitetsmålinger kan være kontraproduktivt og forstyrrende. At slike komplekse arbeidsoppgaver kan påvirkes negativt av aktivitetsmålinger er også et velkjent resultat fra forskningen.*

## Innledning og bakgrunn

I april 2013 innførte NAV Hedmark en rekke tiltak rettet inn mot å håndheve aktivitetskravet for sykmeldte i Hedmark. Disse tiltakene medførte en betydelig nedgang i sykefraværet (Kann m. fl. 2014). Aktivitetskravet innebærer at alle sykmeldte skal være delvis i jobb dersom medisinske forhold ikke er til hinder for dette. Kravet har vært en del av folketrygdloven fra 2004, men det viser seg at det i realiteten ikke er blitt håndhevet særlig konsekvent, hverken i Hedmark eller i resten av landet<sup>1</sup>. For å bli bedre til å håndheve aktivitetskravet innførte NAV Hedmark en arbeidsform i NAV-kontorene som de har kalt saksdrøftingsverksted. Her får NAV-veilederne systematisk faglig støtte fra NAVs rådgivende leger, psykologer og fra egne kompetanseveiledere (se faktaboks om saksdrøftingsverksted).

I april 2014 innførte NAV Hedmark to nye tiltak rettet inn mot saksbehandlingen av inngangsvilkårene som gjelder for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Bakgrunnen for tiltakene var at NAV Hedmark undersøkte kvaliteten i egen saksbehandling i saker hvor sykmeldte gikk fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, og fant at kvaliteten var mangelfull.

De innførte saksdrøftingsverksted også for vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger, og en ny rutine for veiledning av sykmeldte i uke 39 i sykefraværsløpet.

I denne artikkelen skal vi undersøke effekten av tiltakene som ble innført på to ulike tidspunkt.

1. Vi skal undersøke om reduksjonen i sykefraværet etter tiltakene i april 2013 har medført redusert overgang til arbeidsavklaringspenger.

.....  
<sup>1</sup> Resultatene i Hedmark har medført at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå har besluttet å skjerpe aktivitetskravet i alle landets fylker. Det er også satt i gang et prosjekt der utvalgte fylker kopierer NAV Hedmarks tiltak, slik at motivasjon og endringer i arbeidsmetoder skal bli så likt tiltaket i Hedmark som mulig.

## SAKSDRØFTINGSVERKSTEDENE

Tidligere arbeidet den enkelte NAV-veileder i Hedmark mye alene. NAV Hedmark ønsket på en systematisk måte å gi de lokale NAV-veilederne faglig støtte i vurderingene av brukers rettigheter. *Saksdrøftingsverkstedet* er regelmessige møter der enkeltsaker drøftes. Sakene drøftes konkret med fokus på mulighetene for arbeid. Møtet ledes av kompetanseveiledere som er ansatt i fylket. Det er veilederne på det lokale NAV-kontoret som skal forberede sakene de har ansvar for og legge dem fram i saksdrøftingsverkstedene. Det er kompetanseveilederen som leder møtene, og bidrar til at det ikke etableres for ulike vurderinger i hvert kontor. NAVs rådgivende leger og psykologer fra NAV Arbeidsrådgivning<sup>2</sup> deltar i møtene og bistår i vurderingene, blant annet av hvilke konsekvenser helseproblemene har for mulighetene til å være i aktivitet. Gjennom disse møtene deler deltakerne sine vurderinger av fakta i saken opp mot vilkår i loven. Det å snakke sammen om tolkninger av fakta og regelverk kan bidra til mer likebehandling, samtidig som det bidrar til at veiledere ikke jobber uten faglig oppfølging og kvalitetssikring. En god bieffekt av denne arbeidsmetoden er i følge NAV Hedmark at alle de involverte får en plattform hvor de utvikler felles forståelse for hvordan loven forstås og anvendes i ulike tilfeller. Felles referanserammer og erfaringer gjør det lettere og mer effektivt å kommunisere.

2. Vi skal undersøke innføring av saksdrøftingsverksted ved vurdering av vilkår for arbeidsavklaringspenger har påvirket antallet som søker om arbeidsavklaringspenger og antallet som får innvilget ytelsen. Dette tiltaket ble innført ett år senere i april 2014.

Vi har kun undersøkt resultatene av endringene. Som utgangspunkt har vi benyttet NAV Hedmarks egne beskrivelser av hva de har endret.

## Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse og ordning (se faktaboks). Formålet med ordningen ble beskrevet slik i Ot. prp. nr. 4 (2008–2009): «En ny tidsbegrenset ytelse i folketrygdloven skal gi mot-

.....  
<sup>2</sup> NAV Arbeidsrådgivning er et fylkesdekkende ressurs- og kompetansesenter (spesialenhet) som skal ha bred arbeidsrettet kompetanse innenfor arbeidspsykologi, pedagogikk og jobb mestrende kartleggings- og veiledningsmetodikk (Kann m.fl. 2014).

takerne økonomisk trygghet og legge til rette for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Det skal tydeliggjøres for brukerne hvilke rettigheter og plikter de har.»

Arbeidsavklaringspenger fungerer ofte som inntektssikring for arbeidstakere som er blitt sykmeldte og som bruker opp sykepengerrettighetene<sup>3</sup> uten å ha blitt friske. Litt over halvparten av de som begynner på ordningen kommer fra sykepenger. Ved overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger vil utbetalingene bli betydelig redusert, fra 100 prosent av inntektsgrunnlaget til 66 prosent av inntektgrunnlaget. Det viser seg at mange sykmeldte vil prøve å returnere til jobb når sykepengeperioden utløper for å unngå et slikt inntakstap. Om lag halvparten av de som bruker opp sykepengerrettighetene søker om arbeidsavklaringspenger.

### Vurderingen av vilkår for arbeidsavklaringspenger

Vilkårene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger er beskrevet i folketrygdlovens § 11–5 (Nedsatt arbeidsevne) og § 11–6 (Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid) og i rundskrivet til loven. Det sentrale inngangsvilkåret er § 11–5, som sier at arbeidsevnen skal være nedsatt på grunn av sykdom. Det medisinske vilkåret i § 11–5 krever en vitenskapelig anerkjent diagnose. Det skal alltid foreligge medisinske opplysninger.

Etter § 11–6 kan brukeren ha rett til arbeidsavklaringspenger dersom det pågår tiltak, eller når man etter gjennomført tiltak fortsatt trenger oppfølging fra NAV, og har en viss mulighet for å komme i arbeid. Tiltak kan f.eks. være medisinsk behandling eller arbeidsrettede tiltak. Oppfølging fra NAV betyr vanligvis samtale med NAV-veileder.

Begge vilkårene må være oppfylt for at ytelsen kan innvilges.

### ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 til erstatning for ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsavklaringspengene skal gi støtte til livsopphold for medlem av folketrygden som har nedsatt arbeidsevne pga. sykdom, skade eller lyte, og som enten gjennomgår aktiv medisinsk behandling, deltar i et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.

Det er et vilkår at arbeidsevnen er betydelig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Det sentrale er ikke hvor mye helsen i seg selv er svekket, men i hvilken grad helsetilstanden påvirker mulighetene til å være i inntektsgivende arbeid.

Hovedregelen er at ytelsen gjelder for alle i alderen 18–67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år. Ytelsen kan gis i inntil fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektgrunnlaget, og minstepytelse er 2 G. G er grunnbeløpet i folketrygden, og per 1. mai 2015 utgjør grunnbeløpet 90 068 kr) og maksimal ytelse er 66 prosent av 6 G (356 000 kr).

### Hvorfor tiltak?

I NAV Hedmark startet hele prosessen med å endre oppfølgingen av sykefraværet med en kvalitetsundersøkelse av sykefraværsaker. I denne undersøkelsen så de nærmere på hva som var blitt gjort i et utvalg saker når aktivitetskravet skulle vurderes ved 8 ukers sykmelding. De så også på hvilken informasjon som lå til grunn i sakene ved innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2 ved ca. 26 ukers sykmelding (for mer om dette, se Kann m.fl. 2014).

NAV Hedmark gjorde videre en kvalitetsundersøkelse av 281 sykmeldingssaker fra dialogmøte 2 og fram mot inngang til arbeidsavklaringspenger. Konklusjonen var at det ikke forelå en god nok vurdering av om vilkårene for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger var oppfylt. Dokumentasjonen i sakene var også mangelfull<sup>4</sup>. Det lå ofte mange opplysninger i sakene, blant annet i arbeidsevnevurderingene, men det var få vurderinger av hvilken betydning disse opplysningene hadde for arbeids-

.....  
<sup>3</sup> Du kan få sykepenger i inntil ett år. Tidsbegrensingen er den samme enten du er helt eller delvis sykmeldt.

.....  
<sup>4</sup> Basert på intervju med Unni Torve i NAV Hedmark. Vi har ikke gjort egne undersøkelser av dette.

## VILKÅRSVURDERING ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bestemt at NAVs saksbehandlere skal bruke arbeidsevnevurderingsmetodikken<sup>5</sup>. Vurdering av arbeidsevne er forankret i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a og er en forutsetning for at NAV kan vurdere en søknad om arbeidsavklaringspenger (§ 11-5). I arbeidsevnevurderingen skal saksbehandleren gjennomføre en kartlegging og vurdering av (1) arbeidserfaring, (2) utdanning, kompetanse, ferdigheter, (3) interesser/fritid, (4) personlige muligheter og utfordringer (5) sosiale og materielle forhold og (6) helse. Disse seks forholdene knyttet til individet skal vurderes opp mot krav og forventninger i arbeidsliv og dagligliv.

Deretter skal NAV-kontorene vurdere inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger i folketrygdlovens § 11-5, og i ftrl. § 11-6 Det medisinske vilkåret i § 11-5 krever en vitenskapelig anerkjent diagnose. Søkerens sykdom og funksjonsevne skal undersøkes og dokumenteres av en lege eller psykolog gjennom lege- eller psykologerklæring. NAV-kontoret skal så vurdere i hvilken grad den medisinske tilstanden dokumentert av legen medfører at arbeidsevnen er nedsatt i «ikke ubetydelig grad». I de tilfellene der søkeren har mottatt sykepenger skal det også foreligge dokumentasjon fra arbeidsgiver om eventuelle forsøk på tilrettelegging på arbeidsplass. NAV Forvaltning skal til slutt vurdere vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst femti prosent etter folketrygdlovens § 11-13.

Vi kan oppsummer dette i fire punkter:

- 1 NAV-kontoret skal, sammen med bruker, gjøre en arbeidsevnevurdering og lage en aktivitetsplan
- 2 Nav-kontoret skal fatte vedtak om hvorvidt brukeren har nedsatt arbeidsevne og dermed har rett til spesielt tilpasset innsats fra NAV (§ 14a)
- 3 Deretter gjør NAV-kontoret et vedtak om at arbeidsevnen nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (§ 11-5)
- 4 På bakgrunn av saksbehandlingen i NAV-kontoret gjør NAV Forvaltning et vedtak om at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten (§ 11-13)

Det er det siste vedtaket som utløser retten til ytelsen arbeidsavklaringspenger

I denne sammenheng vil vi vise til Melding fra sivilombudsmannen 2014 (s 7-12) der arbeidsavklaringspenger regelverket blir kritisert for svak rettsikkerhet. En tolkning av regelverket er at rett til arbeidsavklaringspenger krever at en deltar i tiltak. Hvis NAV finner at en person ikke har behov for tiltak eller kontoret ikke kan tilby tiltak, kan NAV kontoret avvise søknad om arbeidsavklaringspenger uten å måtte vurdere paragraf 11.5. Da kan heller ikke søkeren klage til trygderetten siden 14a ikke er underlagt trygderetten<sup>6</sup>.

evnen. Hvordan ting ble gjort og vurdert varierte også mye mellom NAV-kontorene i fylket.

Kvalitetsundersøkelsene som NAV Hedmark hadde igangsatt på eget initiativ, viste altså et betydelig avvik fra slik de mente at praktiseringen av loven burde være og hvordan regelverket i realiteten ble praktisert.

### Tiltakene i Hedmark

NAV Hedmark innførte på bakgrunn av sin undersøkelse to nye tiltak i april 2014. Disse tiltakene var utformet for å bedre kvalitetssvikten de hadde avdekket i kvalitetsundersøkelsen.

1) *Tettere oppfølging av sykemeldte som passerer 39 uker*: Det er utarbeidet et eget brev som blir sendt ut til sykmeldte som passerer 39 uker med sykefravær. Til forskjell fra NAVs standardbrev, hvor det står dato for når sykepengene løper ut, samt at man bør søke om arbeidsavklaringspenger **før** denne datoen, har NAV Hedmark i sitt nye brev også ønsket å ansvarliggjøre bruker. Bruker skal selv ta kontakt med NAV dersom de ønsker bistand. Bruker bes også om å ta kontakt med sin arbeidsgiver. Det står også at dette bør skje før sykepengene opphører.

2) *Saksdrøftingsverksted også ved vurdering av inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger*: Saksdrøftingsverksteder er både et utvidet læringstiltak og en ny arbeidsform. I saksdrøftingsverkstedet skal alle søknader om arbeidsavklaringspenger tas opp til drøfting.

Innføringen av saksdrøftingsverksted ved vurdering av vilkårene for arbeidsavklaringspenger berører både de som søker om arbeidsavklaringspenger etter å ha brukt opp sykepengerrettighetene og de som søker om ytelsen uten å ha hatt mottatt sykepenger. Sistnevnte kan blant annet komme fra arbeidsledighet eller sosi-

<sup>5</sup> Dette er en omfattende metodikk, og det todelte formålet har vært pekt på som et potensielt problem (se Galaasen og Lima 2014). Arbeid med forenkling av arbeidsevnevurderinger er nå innført. For brukere som skal tilbake til egen arbeidsgiver er det ikke nødvendig å utarbeide full arbeidsevnevurdering.

<sup>6</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmeldingen%202014.pdf>

alhjelp. De som kommer fra sykepengene utgjør litt over halvparten av søkergruppen. (Kann og Kristoffersen 2014).

Saksdrøftingsverksted som arbeidsform har NAV Hedmark allerede lyktes godt med i vurderingen av aktivitetskravet for sykmeldte. En slik arbeidsmetodikk krever motivasjon og forståelse i hele organisasjonen for kompleksiteten i vurderingene som skal gjøres. NAV Hedmark prioriterer derfor samlinger hvor det jobbes med endringsprosessene. De startet derfor med:

- Stor kick-off samling med både ledere og medarbeidere i alle enheter representert – mars 2014. Denne er fortrinnsvis en markering av oppstart, og skal gi en felles opplevelse for de fleste som er direkte berørt og skape motivasjon og forankring
- Fagsamlinger med bred deltakelse fra alle NAV-kontor – mars 2014 – 2-dagers samling for de 5 store + 2 mindre kontor. 1-dags samling for de andre 15 kontorene. Her ble resultater fra kvalitetsundersøkelsene gjennomgått og diskutert.

Dette var den samme strategien ble benyttet ved innføringen av tilsvarende endring av arbeidsmetodikk på sykefraværsområdet i 2013.

Hensikten både med fagsamlinger og saksdrøftingsverksteder er å motivere medarbeidere og skape en felles grunnforståelse av NAV-kontorene sitt oppdrag. Man forsøker å snu fokus hos alle medarbeidere som jobber med oppfølging av brukere, fra inntektssikring og hindringer, til ressurser, ferdigheter og evner som bruker kan benytte til inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse og at passive ytelser ofte ikke er det beste for bruker. Manglende oppfølging fra NAV kan medvirke til at folk faller varig ut av arbeidslivet. NAV Hedmark legger i dette arbeidet lite vekt på telling av aktiviteter, men at all aktivitet skal være rettet mot å gi god veiledning og fatte gagnlige vedtak for den enkelte bruker.

NAV Hedmark erfarte i forbindelse med dette arbeidet at ensidig fokus på måleindikatorer og telling av aktiviteter kan føre til *målforskyving*, slik at medarbeidere ender opp med å jakte på gode tall på en slik

måte at det går på bekostning av det egentlige for arbeidet, eksempelvis å hjelpe folk tilbake i jobb.

I vilkårsvurderingene skal det legges vekt på å være tydeligere på hva inngangsvilkårene innebærer; nemlig at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent<sup>7</sup>, og at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsaken til funksjonsnedsettelsen. Det legges også vekt på at tiltak skal pågå (§ 11.6), men her er det praktiske utfordringer. Datasystemet (ARENA) har ikke krav til felt som må fylles ut, slik det er for § 11.5 vedtaket. NAV-Forvaltning krever heller ikke at godkjent aktivitetsplan skal foreligge før ytelse kan innvilges. De ansatte i NAV Hedmark har blitt grundigere og tydeligere i sine vurdering av vilkårene i loven. Det innebærer at de jobber med å håndheve kravene som ligger i loven på samme måte som da de i 2013 startet med å håndheve aktivitetskravet ved 8- ukers sykemelding.

Målet med tiltakene i Hedmark er å gi god rådgivning til bruker, fatte gagnlige vedtak for bruker og sikre at det blir lik praktisering av regelverk mellom ulike NAV kontor. NAV Hedmark ønsker å komme i kontakt med potensielle søkere *før* de søker om arbeidsavklaringspenger for å gi dem veiledning om hvilke rettigheter vedkommende har og eventuelt ikke har. NAV Hedmark mener det er svært viktig å avklare arbeidsmuligheter før sykepengene løper ut og bruker eventuelt får behov for videre pengeytelser. For at bruker skal kunne gjøre riktige valg i egen sak og eget liv, er god informasjon nøkkelen. Det må gjøres klart for brukeren hva som forventes dersom man søker om arbeidsavklaringspenger. Det må også vises hva som vil være konsekvenser ved ulike valg. Eventuelle tiltak for hver enkelt bruker bør også være mest mulig konkretisert, før vedkommende tar stilling til om han/hun skal søke om arbeidsavklaringspenger.

Det er viktig å merke seg at tiltakene som ble innført i april 2014 utelukkende var interne. Legene ble for eksempel ikke informert i forkant, slik de ble da tiltakene i 2013 rettet mot oppfølging av sykmeldte ved 8 uker ble innført. Eventuelle effekter som inntreffer

.....  
<sup>7</sup> Ordlyden i rundskrivet er slik: «For å ha krav på livsoppholdsyttelsen arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 er det derimot et krav om at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent.»

## Data og metode

### Hvordan studere kausale effekter av tiltak på fylkesnivå?

En metode for å undersøke den kausale effekten av et tiltak på aggregert nivå er en forskjell-i-forskjell tilnærming (difference-in-difference, se Angrist og Pischke, 2009, s. 227). Det innebærer at en sammenligner utviklingen i behandlingsgruppen før og etter tiltaket, med utviklingen i en kontrollgruppe. Effekten er da endringen etter minus før i behandlingsgruppen når vi trekker fra endringen etter minus før i kontrollgruppen.

I denne artikkelen skal vi undersøke effekter av tiltak i Hedmark fylke. Vi har valgt å bruke resten av landet som kontrollgruppe. En effekt er da alltid endringen i Hedmark når endringen i resten av landet er trukket fra. En avgjørende forutsetning for gyldigheten av denne tilnærmingen er at Hedmark og resten av landet ville hatt en lik utvikling hvis det ikke ble innført noen spesielle tiltak i Hedmark. Denne forutsetningen undersøker vi ved å studere utviklingen i Hedmark og i resten av landet over lengre tid, også lenge før tiltaket blir innført i Hedmark. Vi har derfor valgt å ha med data om utviklingen tilbake til april 2010, måneden etter at arbeidsavklaringspenger ble innført. Hvis Hedmark og resten av landet har like trender i tiden før tiltaket, men en ser et klart avvik fra dette ved innføringen av tiltaket, gir det en sterk støtte til påstanden om kausalrelasjon. En annen observasjon som kan styrke påstanden om en kausal effekt av et tiltak, er hvis bruddet med trenden inntreffer akkurat på det tidspunktet da tiltaket innføres. Vi har derfor valgt å presentere månedstall i stedet for tall per kvartal eller år. Ulempen med data per måned er at det skaper mye tilfeldig variasjon i Hedmark, som er et relativt lite fylke.

Beregningene av effektene er relativt grove anslag. De er gjort med utgangspunkt i gjennomsnittsnivå i 12 måneder perioden før og etter tiltakene (jf. tabell 1). Se også tabell i Angrist og Pischke, 2009, s. 227.

### Datagrunnlag

Vi har benyttet data fra sykepengeregistret og data over utbetalinger av arbeidsavklaringspenger fra 2010-2015. Disse dataene er koblet med data fra NAVs øvrige registre der overganger til andre ytelser er beskrevet.

Personer som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er utelatt fra analysen. En stor del av disse mottakerne lå an til å nå maksimaltiden for arbeidsavklaringspenger ved utløpet av februar i 2014, ettersom ytelsen som hovedregel kan mottas inntil fire år. Hedmark har hatt mange personer i denne kategorien som måtte avklares før 1.april 2014, dvs. samtidig som vi forventer effekt av våre tiltak. Mange av disse fikk innvilget uførepensjon og mange kan ha vært ute av ordningen og kommet inn igjen. For å studere tiltaket uten at oppryddingen i disse gamle sakene skal forstyrre bildet, har vi ekskludert de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ordningene fra datagrunnlaget vi benytter i denne analysen.

Når vi studerer effektene tiltaket har på arbeidsavklaringspenger, studerer vi tilgangen, dvs. de som kommer inn som nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette fordi tiltaket rettes nettopp mot nye mottakere. Men fordi en del går inn og ut av ordningen vil noen med lang fartstid på arbeidsavklaringspenger også komme med som tilgang, altså nye mottakere, og blir dermed med i analysen.

**Tabell 1. Beregning av effekter på tilgang til arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent**

	Hedmark	Landet forøvrig
Før: april 2012 til mars 2013*	A	C
Etter: april 2014 til mars 2015*	B	D
Effekt estimat= (målt i relativ reduksjon i rate/antall)	(B-A)-(D-C)=	
Effekt målt i prosent=	[(B-A)-(D-C)]/A	

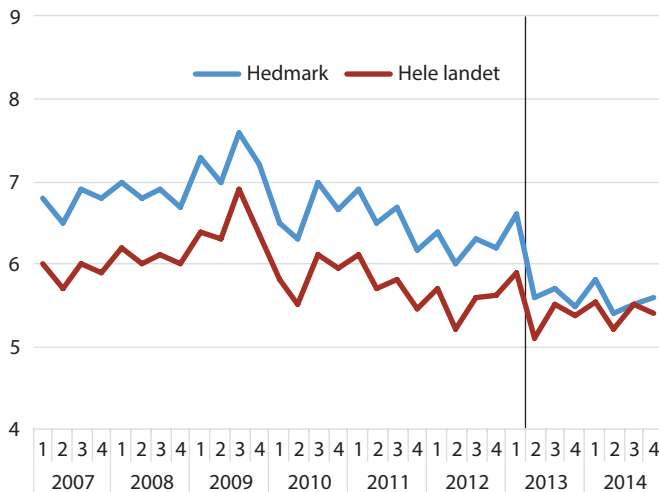
\* A, B, C og D kan være gjennomsnittets rate (antall som andel av befolkningen) eller gjennomsnittlig antall personer i periodene vi sammenligner. Vi har brukt gjennomsnitt for 12 månedersperioder i våre effektestimater.

må derfor forventes å ha sitt opphav i endringer i NAV-kontorene.

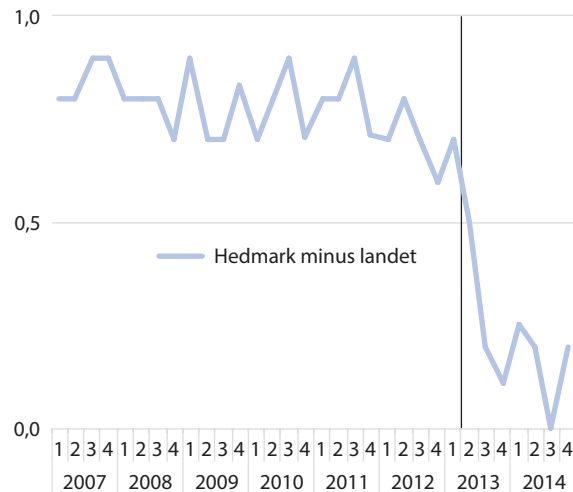
Regelverket knyttet til inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger er komplisert å forvalte (se faktaboks). NAV-veilederen skal, med bistand fra delta-kerne i saksdrøftingsverkstedet, vurdere søkerens

funksjonsevne og hvordan funksjonsevnen påvirker søkerens arbeidsevne. I denne delen av vurderingen drar man nytte av den medisinske kompetansen til NAVs rådgivende leger. Fylkets kompetansveiledere bistår med regelfortolkning og sikrer at det blir lik praktisering av regelverk mellom ulike NAV-kontor.

**Figur 1a. Sykefraværprosenten for Hedmark og for resten av landet. Kvartalsvis. Prosent.\***



**Figur 1b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Kvartalsvis. Prosentpoeng\***



\* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

### Fortsatt positiv effekt av å håndheve aktivitetskravet for sykmeldte

Når en skal vurdere effekten av et tiltak, er det viktig å følge resultatene over lengre tid. Det er viktig å undersøke om tiltakene har lyktes med å etablere varige endringer i NAV-veiledernes praksis, og en varig reduksjon i nivået på sykefraværet. Det er foreløpig ikke noen tegn til en svekket effekt av håndhevingen av aktivitetskravet. Dette taler for at saksbehandlingsverkstedet virker og er en stabil og robust måte å organisere arbeidet på. I fjerde kvartal 2014 er sykefraværet i Hedmark bare 0,1 prosentpoeng over landsgjennomsnittet, mens det i perioden forut for tiltaket i gjennomsnitt lå 0,8 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Selv om det er variasjoner fra kvartal til kvartal, kan det se ut som sykefraværet fortsatt viser en nedadgående trend fra april 2013 til april 2015. Hedmark ligger fremdeles over landsgjennomsnittet, men sykefraværet varierer mellom kommunene i Hedmark. Det har vært nedgang både i kommuner med høyt og lavt sykefravær, og ikke systematisk slik at de med høyt fravær går mer ned enn de med lavt fravær.

### Når kan effekter forventes?

Nedenfor forklarer vi litt når og hvorfor vi mener vi kan forvente effekter. Dette er viktig for å sannsynliggjøre

at effektene har noe med tiltakene å gjøre. Fordi flere av tiltakene inntreffer samtidig, er det ikke alltid mulig å skille effekten av de ulike tiltakene fra hverandre.

### Hvorfor effekter via redusert sykefravær?

Når det generelle sykefraværet synker, synker også antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine. Eksempelvis ble sykefraværet redusert med 15 prosent etter innføringen av regelverksendringene for sykepenger i 2004 (Kann m.fl. 2013). Året etter ble antallet som brukte opp sykepengerrettighetene redusert enda mer markant, med hele 22 prosent. Det viser seg også at når antallet som bruker opp sykepengerrettighetene går ned, blir overgangen til mer langvarige helserelaterte ytelser også redusert. Implikasjonene av dette er at å redusere sykefraværet kan være nøkkelen til å redusere antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og dermed antallet som går over på arbeidsavklaringspenger (Se også Markussen 2009).

Vår hypotese er derfor at siden Hedmark har lyktes med å redusere sykefraværet, vil dette medføre en reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. Tiltakene for å håndheve aktivitetskravet ble innført i starten av april 2013. Kontrollen av aktivitetskravet skjer omtrent ved uke 8 i sykefraværet. Dette innebærer at vi kan forvente en reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. Fordi

**Tabell 2. Oppsummering av når effekter av de ulike tiltakene kan forventes å ha effekt på tilgangen til arbeidsavklaringspenger**

Tiltak	Hvem blir behandlet	Når effekt på tilgang til arbeidsavklaringspenger	Andre effekter?
Håndheving av aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding: vedtak og brev om stans	Alle som har vært sykmeldt over 8 uker den 1. april 2013	Full effekt 44 uker* senere, dvs. februar, mars 2014. (Tidligere for de som bruker opp sykepengerrettighetene sine gjennom flere episoder.)	Reduksjon i sykefravær som har vart i over 8 uker fra april 2013.
Informasjonskampanje rettet mot leger, arbeidsgiver og befolkningen om aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding	Alle som er sykmeldte fra og med april 2013. Både langtids og korttidsfravær	Reduksjon i antall søknader etter hvert som færre bruker opp sykepengerrettigheter. (april 2013 full effekt fra april 2014)	Reduksjon i sykefravær fra april 2013 eller litt før. Leger får strengere sykmeldingspraksis ovenfor alle sykemeldte.
Saksdrøftingsverksted for vilkårsvurdering av arbeidsavklaringspenger (Ftl § 11)	Sykmeldte som har søkt om arbeidsavklaringspenger.	Fra april 2014	
39-ukersbrev + veiledning	Sykmeldte som passerer 39-uker med sykmelding etter 1. april 2014	Fra juli 2014. Dvs. når de eventuelt har bruket opp sykepengerrettighetene sine 13 uker senere.	Færre som bruker opp sykepengerrettighetene sine og søker om arbeidsavklaringspenger fra mai/juni 2014.

\* 8+44=52 uker som er den maksimale lengden på en sykepengeperiode

mange (om lag en tredel) ikke er sammenhengende sykmeldt i 52 uker, men bruker opp rettighetene sine ved at de er sykmeldt og friskmeldt i flere perioder, kan de bli fulgt opp i forhold til 8-ukers aktivitetsplikt når de har mindre enn 44 uker igjen av sykepengerrettighetene. Effekten vil derfor komme gradvis helt fra april 2013. En annen grunn til at effekten kan komme tidlig er at legene kan ha endret sin sykemeldingspraksis også overfor andre enn dem tiltaket konkret var rettet mot (Kann m.fl. 2014).

### Effekter via saksdrøftingsverksted for arbeidsavklaringspenger?

I tillegg til den indirekte effekten som kan forventes på grunn av reduksjonen i sykefraværet, er vi også interessert i å se på direkte effekter av nye tiltak som NAV Hedmark har satt i verk for å bedre kvaliteten på saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger, samt ny oppfølging av langtidssykemeldte. Denne effekten forventes å inntreffe samtidig med at saksdrøftingsverkstedet ble innført 1. april 2014.

## Resultater

### Færre bruker opp sykepengerrettighetene sine

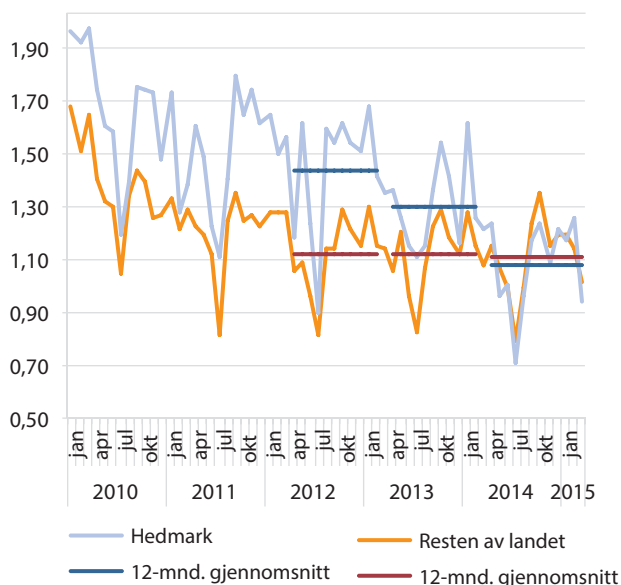
Fra april til desember 2012, altså før Hedmark innførte tiltakene, var det i gjennomsnitt 170 sykmeldte som brukte opp sykepengerrettighetene sine hver

måned i Hedmark. I april 2014 til mars 2015, når tiltaket rettet mot sykemeldte skal ha full effekt, er det i gjennomsnitt 130 personer som bruker opp sykepengerrettighetene hver måned. Når vi sammenligner med resten av landet, som har ligget stabilt med hensyn til antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine, har vi beregnet en effekt som tilsvarer en reduksjon på 24 prosent (figur 2). Reduksjon i det samlede sykefraværet var til sammenligning på 8 prosent (se Kann m. fl. 2014). Effekten på antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine er derved langt større enn effekten på det samlede sykefraværet. Vi får dermed støtte for vår hypotese om at reduksjonen i det generelle sykefraværet har medført en markant reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og at nedgangen faktisk er sterkere for langtidsfraværet enn for sykefraværet generelt.

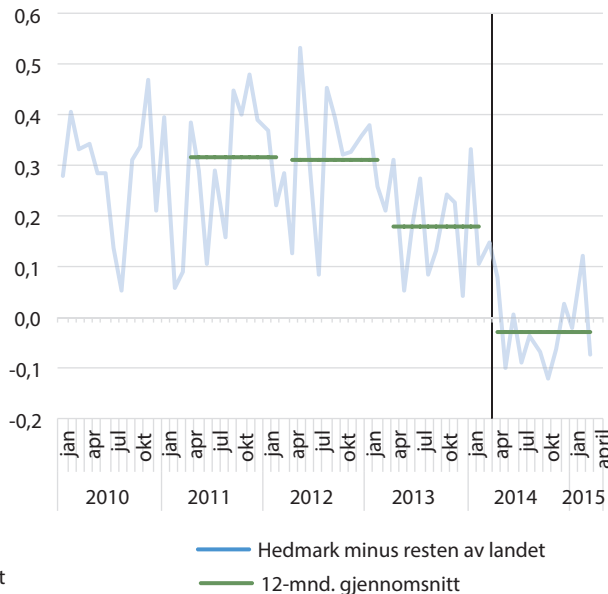
Antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine utviklet seg omtrent helt identisk i Hedmark sammenlignet med resten av landet frem til april 2013, da tiltakene for å håndheve aktivitetskravet ble iverksatt i Hedmark. Deretter ser vi at antallet som bruker opp sykepengerrettighetene i Hedmark blir redusert sammenlignet med resten av landet (figur 2). I utgangspunktet er det overraskende at vi ser en effekt på antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine i Hedmark allerede i april-mai 2013. En forklaring kan



**Figur 2a. Antall per 1 000 innbyggere i alderen 18–66 år som bruker opp sykepengerrettighetene sine i Hedmark og i resten av landet. Promille\***



**Figur 2b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Promille\***



\* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

være at legers sykmeldingspraksis endret seg for alle sykemeldinger, ikke bare de som var målgruppen for tiltaket (tabell 2).

Et enda tydeligere brudd inntreffer i mars og april 2014. Det er nettopp på det tidspunktet vi ville forvente at helårseffekten av tiltaket skulle inntreffe. Vi forventet også en effekt i juli 2014 dersom færre bruker opp rettighetene sine på grunn av nytt brev ved 39 ukers tidspunktet. Dette ser vi ikke tegn til.

Det er ikke uvanlig at effekter av tiltak avtar over tid. Det kan se ut antall som bruker opp sykepengerrettighetene snur i desember 2014 til februar 2015. Dette kan enten være tilfeldig, eller tegn på at tiltakets effekt avtar over tid.

### Færre av de som bruker opp sykepenge-rettighetene får arbeidsavklaringspenger

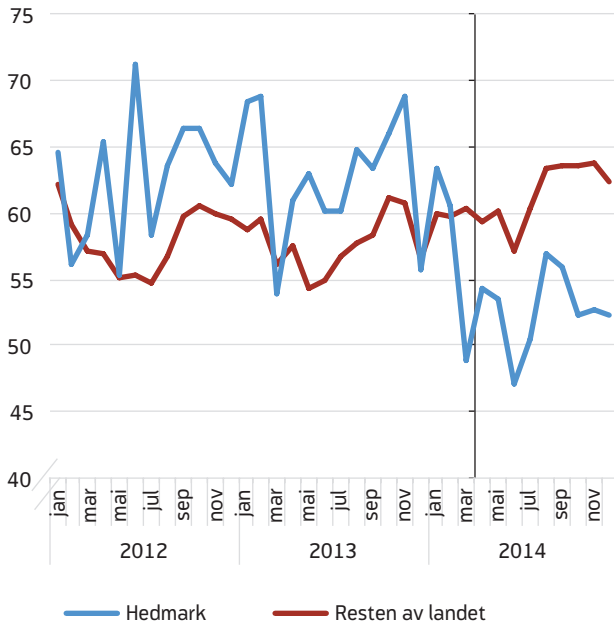
Om lag 55 prosent av de som bruker opp sykepenge-rettighetene sine går over på arbeidsavklaringspenger eventuelt arbeidsavklaringspenger i kombinasjon med uførepensjon. 6–10 prosent går til uførepensjon, 2 prosent til sosialhjelp og 2 prosent går til alderspen-

sjon<sup>8</sup>. Det er rimelig å anta at det er en seleksjon i hvem som går på sykepenger helt til rettighetene er brukt opp, og at de som bruker opp sykepengerrettighetene sine generelt er sykere enn de som klarer å returnere til arbeid før de hadde brukt opp sykepenge-rettighetene sine. Når det er en reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine kunne man derfor tro at denne seleksjonen fortsatte og man ville sitte igjen med en populasjon som i snitt var sykere enn før reduksjonen. Det er da rimelig å anta at en større andel av disse ville ha behov for arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon.

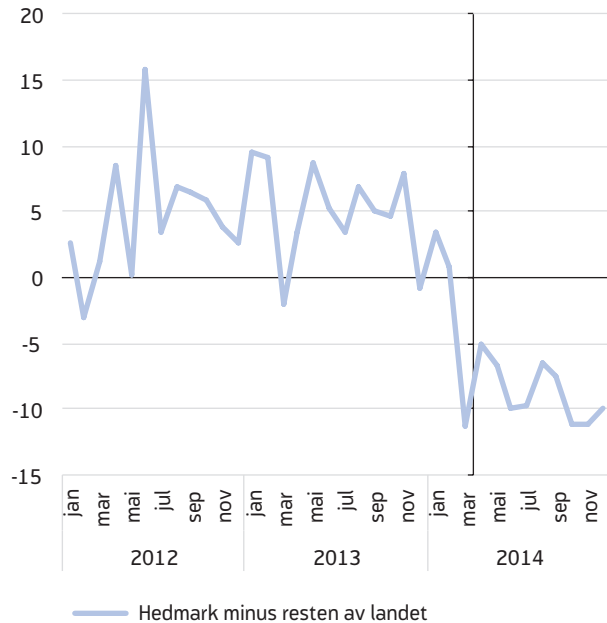
Andelen som går fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger eller kombinasjon av arbeidsavklaringspenger og uføre, har i Hedmark ligget over landsgjennomsnittet gjennom hele observasjonsperioden. Den faller til et nivå langt under landsgjennomsnittet omtrent samtidig med at tiltakene på arbeidsavklaringspenger ble innført (figur 3a). Etter dette ligger Hedmark mellom 5 og 10

<sup>8</sup> Vi regner med at de øvrige går tilbake til arbeid. De er registrert med et arbeidsforhold i Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret, men det kan også skyldes at de ikke har blitt registrert ut.

**Figur 3a.** Andelen av de som har brukt opp sykepenge rettighetene sine som mottar arbeidsavklaringspenger to måneder etter. Hedmark og resten av landet. Prosent\*



**Figur 3b.** Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Prosent\*



\* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

prosentpoeng under landsgjennomsnittet (figur 3b). At denne andelen går ned i Hedmark kan være en direkte effekt av innføringen av saksdrøftingsverksted for arbeidsavklaringspenger i april 2014.

Også når man inkluderer de som får innvilget uførepensjon<sup>9</sup>, finner vi en tydelig reduksjon i andelen som mottar helse relaterte ytelser i Hedmark.

I Hedmark reduseres altså både antall som bruker opp sykepenge rettighetene, og andel av disse som går over på andre ytelser. Tidligere analyser har vist det samme paradokset, at når antallet som bruker opp sykepenge rettighetene reduseres, reduseres andelen av disse som går over på mer varige ytelser (Kann, Thune og Galaasen, 2013). Funnene i Hedmark bekrefter denne tendensen uten at vi kan forklare hvorfor det er slik.

### 38 prosent færre nye mottakere

Både i Hedmark og i resten av landet har det vært en gradvis nedgang i antallet nye mottakere helt siden ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010. Tilgangen i Hedmark har imidlertid ligget på et høyere nivå enn i resten av landet (se figur 4a)<sup>10</sup>. I april 2014 skjer det en dramatisk reduksjon i tilgangen til arbeidsavklaringspenger i Hedmark sammenlignet med resten av landet. Hedmark går fra å ligge noe over resten av landet, til å ligge betydelig under<sup>11</sup>.

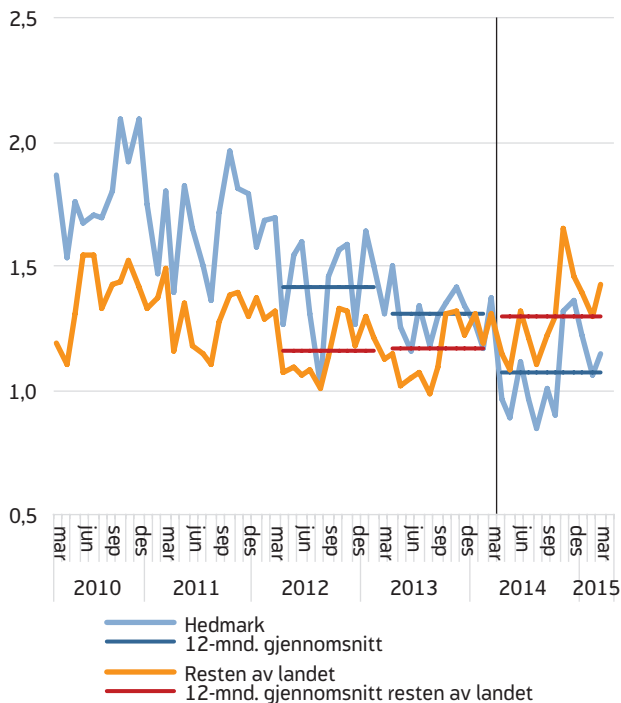
I april 2013 ble saksdrøftingsverksted innført for vurdering av aktivitetskravet på sykepenge. Etter dette ser vi at tilgangen reduseres gradvis i Hedmark. I april 2014, da saksdrøftingsverksted for vurdering av arbeidsavklaringspenger ble innført, faller tilgangen til

<sup>9</sup> Dvs. uføretrygd eller AAP eller kombinasjoner av disse

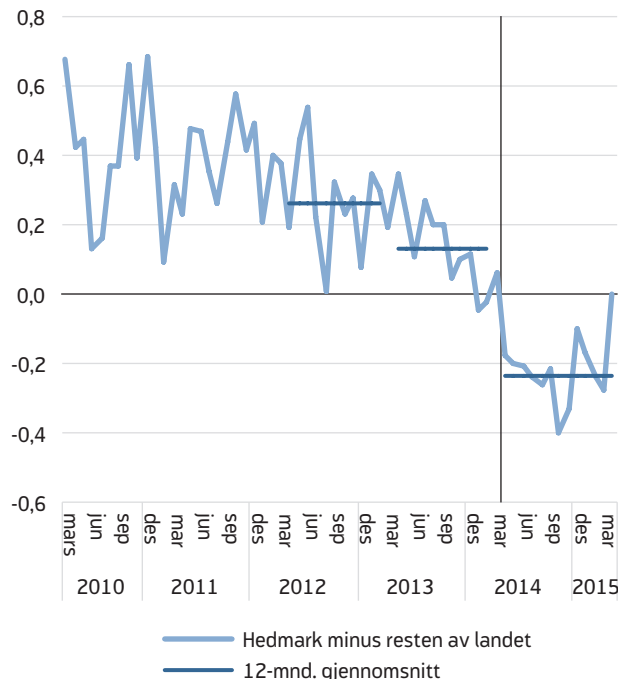
<sup>10</sup> På grunn av at tallene i Hedmark er små, er det større tilfeldig variasjon fra måned til måned.

<sup>11</sup> Merk at det både i Hedmark og i resten av landet er en stor økning i tilgangen mot slutten av året. I resten av landet er denne økningen svært stor, og i november 2014 var tilgangen til arbeidsavklaringspenger på det høyeste i hele perioden tilbake til april 2010. Det er foreløpig usikkert hva denne økningen skyldes.

**Figur 4a. Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i Hedmark og resten av landet som andel av befolkningen i alderen 18–66 år. Promille\***



**Figur 4b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet i antallet nye mottakere. Promille\***



\* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

et nivå som er betydelig under landsgjennomsnittet. Når vi ser på endringen fra før tiltakene på sykepenger ble satt i verk til etter tiltakene på arbeidsavklaringspenger er iverksatt, så har Hedmark hatt en samlet reduksjon i tilgangen på arbeidsavklaringspenger 24 prosent, mot en økning på 14 prosent i resten av landet når vi sammenligner 12 måneder før tiltaket (april 2011-mars 2012) med 12 måneder etter tiltaket (april 2014 til mars 2015)<sup>12</sup>. Det betyr en reduksjon i antall nye mottakere i Hedmark på 38 prosent, relativt til resten av landet.

### Effekt av saksdrøftingsverksted

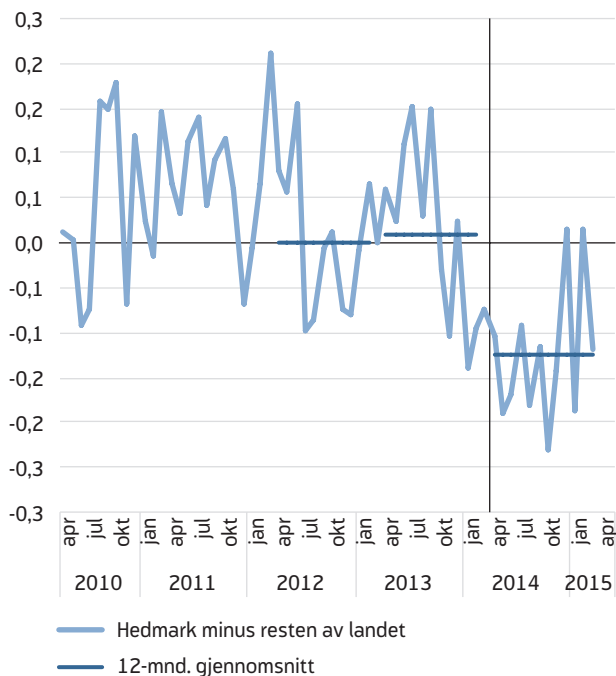
Fordi den forventede effekten av reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine i tid faller sammen med innføringen av saksdrøftingsverkstedet for arbeidsavklaringspengesøknader, ønsker vi å teste om det kan være en selvstendig effekt av saksdrøftingsverk-

stedet som ble innført for vurderingene av inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger. For å forsøke å isolere effekten av dette konkrete tiltaket, skiller vi mellom de nye mottakerne som kommer fra sykepenger, og de som ikke gjør det. Den reduserte overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger er på en måte «forurenset» av den kraftige reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene. Årsaken til at antall som kommer fra sykepenger reduseres kan skyldes at de har fått en annen og tettere oppfølging i sykemeldingsperioden. De som ikke har hatt sykepenger før de får arbeidsavklaringspenger kan ikke være påvirket direkte av tiltakene knyttet til oppfølgingen av sykemeldte, og dersom vi ser en effekt her, er det antagelig knyttet til innføringen av saksdrøftingsverkstedet for søknader om arbeidsavklaringspenger som ble iverksatt i april 2014.

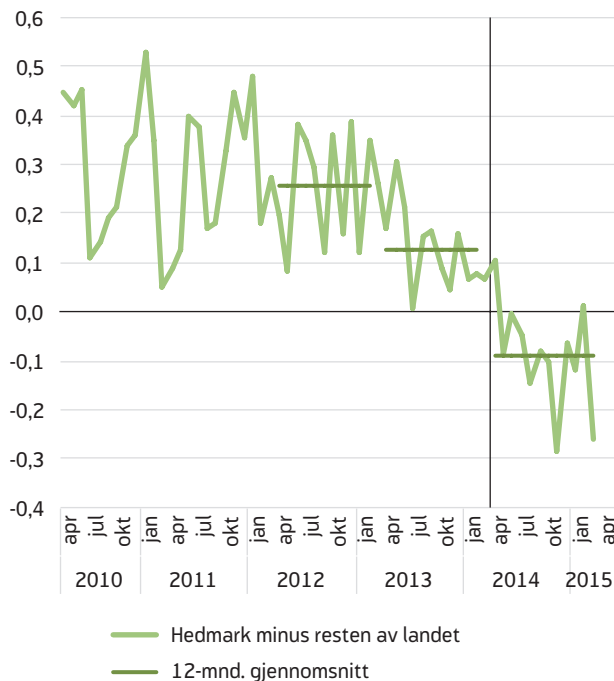
Blant de som ikke kommer fra sykepenger var differansen mellom Hedmark og landet stabilt fra 2012 til 2013. Det er dermed ingen tegn til at saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger ble påvirket av erfaringene med saksdrøftingsverksted på sykepenger. Ved

<sup>12</sup> Det kan se ut som vi har en reduksjon fra august 2012. Det er sannsynligvis tilfeldig variasjon. Måneden før er høy

**Figur 5a.** De som kommer fra «annet» enn sykepenger: Differansen mellom Hedmark og resten av landet i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Promille\*



**Figur 5b.** De som kommer fra sykepenger: Differansen mellom Hedmark og resten av landet i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Promille\*



\* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

innføringen av saksdrøftingsverksted for vurdering av inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger skjer det en svært stor nedgang i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i denne gruppen (figur 5a). Denne effekten kommer samtidig med innføringen av saksdrøftingsverkstedet på arbeidsavklaringspenger, og det er derfor sannsynlig at tiltaket er årsak til nedgangen.

Blant de som har vært sykmeldt var det noe reduksjon i tilgangen til arbeidsavklaringspenger allerede i april til desember 2013 (se figur 5b). Det skjer en ytterligere og vesentlig sterkere nedgang fra og med april 2014. Her er det sannsynlig at effekten først og fremst kommer gjennom en gradvis reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine. Men det er sannsynlig at saksdrøftingsverkstedet har påvirket de som kommer fra sykepenger også.

### Færre søkere og høyere avslagsprosent

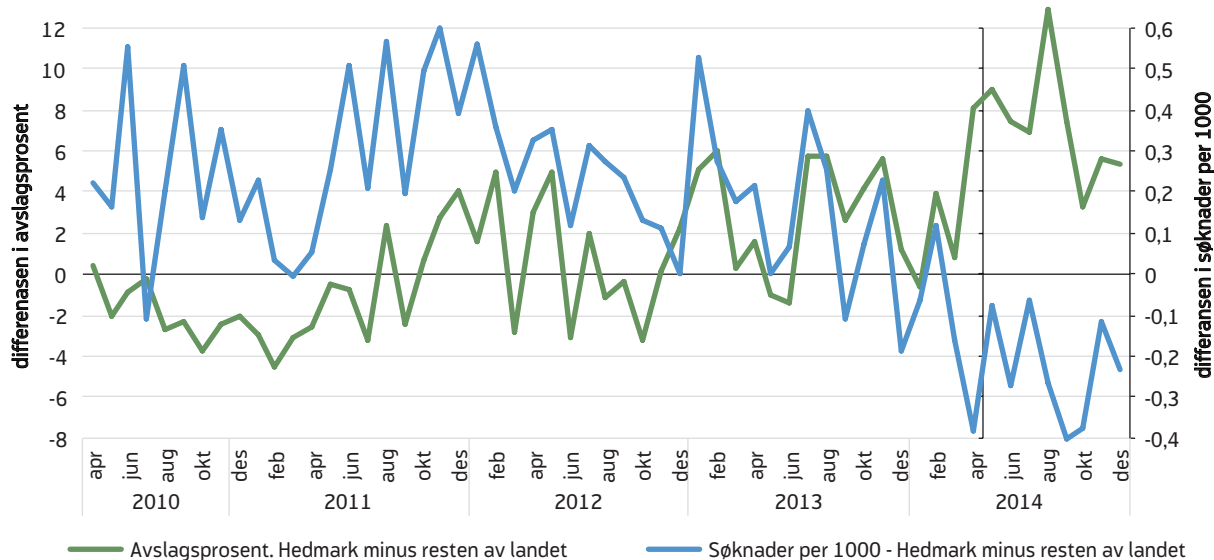
At færre får innvilget arbeidsavklaringspenger kan både skyldes at færre søker om arbeidsavklaringspenger og at flere får avslag på sin søknad.

For å forstå akkurat hva som har skjedd i Hedmark, har vi hentet ut informasjon om antall søkere fra saksmengdestatistikken i NAV og andelen av søkerne som får avslag på sin søknad om arbeidsavklaringspenger. I april 2014, da Hedmark innfører saksdrøftingsverksted for søknadene om arbeidsavklaringspenger, skjer det to endringer samtidig: 1) en nedgang i antallet søknader og 2) en økning i avslagsprosenten, som avviker fra utviklingen i landet for øvrig.

Vi har sammenlignet utviklingen i Hedmark med utviklingen i landet for øvrig både med hensyn til antall søknader per 1000 innbyggere og med hensyn til andelen av søknadene som får avslag (avslagsprosenten). Når antall søkere går ned, kan man anta at de som søkerne er en mer selektert gruppe på den måten at de medisinske vilkårene for arbeidsavklaringspenger med større sannsynlighet er oppfylt. Avslagsprosenten er avhengig både av antall søknader og antall avslag, samt hvordan søkergruppa er sammensatt.

Vi finner at avslagsprosenten i Hedmark lå omtrent på landsgjennomsnittet i 2012, litt over landsgjennomsnit-

**Figur 6** Differansen mellom Hedmark og resten av landet, i avslagsprosent på søknader om arbeidsavklaringspenger (venstre akse), og i antall søknader per 1000 innbyggere (høyre akse).



tet i 2013 og økte til langt over landsgjennomsnittet fra april 2014. Antall søknader har gått nedover fra 2013, og ligger under landsgjennomsnittet fra april 2014 (figur 6). Når antall søknader går ned, uten at avslagsprosenten går ned, tyder det på en grundigere praktisering av regelverket. Og avslagsprosenten har faktisk økt. I gjennomsnitt ligger andelen avslag på 29 prosent for perioden april-desember 2014 mot 15 prosent i ni-måneders perioden før, noe som tyder på at vurderingene av om vilkårene er oppfylt er grundigere.

Selv om andelen avslag har økt betydelig, er likevel det absolutte antallet avslag omtrent likt som før innførin-

gen av tiltaket. Fra april til desember i 2014 var det i sum cirka 290 personer som fikk avslag på arbeidsavklaringspenger i Hedmark, og det er samme antall som fikk avslag i perioden april til desember året før.

Antallet personer som står uten en ytelse på grunn av avslag på søknad er dermed det samme som før tiltakene ble gjennomført. Mot slutten av perioden vi observerer går avslagsprosenten ned. Dette kan være tilfeldig, og vi ser at det er betydelige svingninger i denne bakover tid. Det kan også skyldes at tiltakets effekt avtar, eller stabiliserer seg på et riktigere nivå.

**Tabell 3.** Beregning av effekter på antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent.

	Samlet effekt fra 2012 til 2014 (Prosent)	Effekt estimat omregnet til antall personer (Hedmark)	Estimert effekt ved tilsvarende reduksjon på landsbasis som i Hedmark	Prosentfordeling av effekten
Samlet effekt	-38	-782	-17 182	100 %
Effekt for de som kommer fra sykepenger	-41	-560	-11 025	72 %
- 18-29 år	-39	-54	-1 042	7 %
- 30-66 år	-41	-506	-9 982	65 %
Effekt for øvrige søkere (ikke sykepenger)	-28	-192	-5 090	25 %
- 18-29 år	-27	-71	-1 897	9 %
- 30-66 år	-29	-121	-3 193	16 %

## Betydelige effekter – oppsummering av resultater

I tabell 3 har vi beregnet effektene av tiltakene fra 2012 og 2014 samlet. Effektene er beregnet ved å sammenligne gjennomsnittet av månedene april 2012 – mars 2013 med månedene april 2014 – mars 2015, jf. faktaboks om metode.

Vi kjenner ikke til hvordan kvaliteten på vilkårsvurderingene er andre steder i landet, men dersom tiltaket i gjennomsnitt hadde hatt samme effekt på landsbasis som det har hatt i Hedmark, ville det ha betydd en reduksjon på 17 000 færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i året.

### Effekt av redusert sykefravær

Det å praktisere aktivitetskravet for sykmeldte over 8 uker ser ut til å ha medført en nedgang i sykefraværet, som i sin tur i gir en enda sterkere reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine (se figur 2). Våre funn bekrefter tidligere forskning som viser at ved å redusere sykefraværet kan flere vende tilbake til jobb før de kommer så langt at de søker om mer langvarige helserelaterte ytelser. Dette kan kreve betydelig tilrettelegging på arbeidsplassen, noe arbeidsgiver også har plikt til etter arbeidsmiljøloven.

### Overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger

Av de som har brukt opp sykepengerrettighetene sine ser vi også at er det en betydelig reduksjon antall som går over på arbeidsavklaringspenger (figur 3). Det er ikke bare færre som bruker opp sykepengerrettighetene sine, men det er også en lavere andel som får innvilget arbeidsavklaringspenger. Dette skyldes særlig at færre søker, men også at antall avslag ikke har gått ned. Vi mener at våre undersøkelser viser at det er svært sannsynlig at dette har med innføringen av saksdrøftingsverkstedet å gjøre.

### Effekt av oppfølgingen ved 39-ukers sykemelding?

Eventuell effekt av oppfølgingen på 39-ukers sykemelding har vi ikke klart å se foreløpig. NAV Hedmark mener da også selv at de ikke har fått dette helt til ennå. Det kan allikevel ha vært med på å bidra til en reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighe-

tene sine, og at noe færre søker. Det kan også ha bidratt til en bedre forståelse og en mer helhetlig tankegang rundt det å hindre at folk som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger søker om dette. Vi har i disse enkle og foreløpige analysene ikke klart å skille denne effekten fra de øvrige effektene.

### Redusert tilgang fra sykepenger

For de som kommer fra sykepenger, og som utgjør omlag 55 prosent av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger, er tilgangen redusert med 41 prosent. Effekten er nesten den samme for de under og over 30 år (henholdsvis 39 og 41 prosent).

### Lavere tilgang for de som ikke kommer fra sykepenger

For de som ikke kommer fra sykepenger, og som utgjør omlag 45 prosent av de nye mottakerne, er tilgangen til arbeidsavklaringspenger redusert med 28 prosent. Effekten er nesten den samme for de under og over 30 år (hhv 27 og 29 prosent).

## Hva skjer med de som ikke får arbeidsavklaringspenger?

En stor del av reduksjonen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger skyldes nedgang i antall som har brukt opp sykepengerrettighetene sine (72 prosent). Om disse igjen skulle bli syke, vil de fortsatt ha rett til sykepenger, og vil derfor ikke stå uten ytelse.

Men også for de som ikke kommer fra sykepenger er det en reduksjon i antallet nye mottakere. Nedgangen kommer i hovedsak at det er færre som søker om arbeidsavklaringspenger. Selv om andelen som får avslag har økt, har antallet avslag ligget stabilt.

Det har vært knyttet bekymring til hva de som får avslag om arbeidsavklaringspenger gjør, og om de egentlig bare er å gjenfinne som mottakere av andre trygdeytelser. Når vi ser på det samlede antallet mottakere av statlige trygdeytelser, finner vi at det samlet sett er færre som mottar trygdeytelser i Hedmark i 2015 sammenlignet med 2014. Det ser derfor ikke ut til å være slik at de som får avslag er å gjenfinne på andre trygdeytelser.

Dersom man går inn i den offisielle statistikken vil man se at det er en betydelig økning i antall uførepensjonister i Hedmark. Dette skyldes at Hedmark har hatt en særskilt høy overgang til uførepensjon blant de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Disse er imidlertid ekskludert fra den analysen vi her har gjort (se faktaboks om data og metode).

Tilsvarende finner vi i den offisielle statistikken at det er en sterk økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi har sett på gjennomsnittlig antall som går fra sykepenger til kun å motta økonomisk sosialhjelp<sup>13</sup> Vi finner at i Hedmark har antallet i denne gruppen økt fra et snitt på 2-3 personer i måneden til et snitt på 3-4 personer per måned. Vi ser ingen tilsvarende økning i resten av landet. Det betyr at det ikke kan utelukkes at man kan få en liten økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp gjennom strengere en praktisering av vilkårene for å få arbeidsavklaringspenger. Dette er imidlertid svært små tall, og vi kan ikke trekke sikre konklusjoner på bakgrunn av dette.

Det kan hende at noen av de som ikke søker arbeidsavklaringspenger – fordi de ikke fyller vilkårene for ytelsen – i stedet velger å søke om økonomisk sosialhjelp. Hvor stor denne økningen er kan vi ikke måle, fordi vi ikke vet hvem som har vurdert å søke arbeidsavklaringspenger.

Antall som er registrert hos NAV Hedmark med nedsatt arbeidsevne er kraftig redusert etter at tiltakene ble iverksatt, og prosentvis nesten like mye som nedgangen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Andelen av de som er registret med nedsatt arbeidsevne og som har en ytelse fra NAV er stabil, men det er noen fler som er kommet inn på kvalifiseringsprogrammet i Hedmark etter april 2014, og noen fler er også i arbeidsrettede tiltak og mottar tiltakspenger<sup>14</sup>.

.....  
<sup>13</sup> Dette betyr at sosialhjelp ikke kombineres med arbeidsavklaringspenger/uførepensjon, eller alderspensjon.

<sup>14</sup> Dette er ordinære arbeidssøkere som ikke har opptjent rett til dagpenger, men som får en stønad mens de deltar i arbeidsrettede tiltak hos NAV.

Når vi ser på antall registrerte arbeidsledige, og antall dagpengemottakere blant disse, har også begge disse gruppene gått ned i Hedmark etter innføringen av tiltakene på sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Det er altså heller ikke flere som ender som registrerte ledige i Hedmark.

## Hvorfor så store endringer?

Det er sjelden man ser tiltak som gir så store endringer som de vi har beskrevet her. At effektene er så sterke i Hedmark gjør at det er viktig å studere nøye hva det er NAV Hedmark har endret. Det NAV Hedmark selv vektlegger er at de både har endret måten å jobbe på, måten å organisere arbeidsoppgavene på, hva som skal vektlegges, styrking av medarbeidernes kompetanse, støtte i det å ta vanskelige beslutninger, måten å lede og styre virksomheten på, samt endring i holdninger og tenkning rundt mulighetene til å være i arbeid og aktivitet tross sykdom og helseproblemer.

De legger stor vekt på

- vilkårsvurderingene, og at disse har faglig god kvalitet
- at vurderinger er tatt på grunnlag av god kartlegging og god dokumentasjon av de faktiske forhold
- at loven skal praktiseres likt i hele fylket
- deling av kompetanse og vurderinger av søkerens sykdomsbilde, det lokale arbeidsmarked og tolkninger av loven
- at kvalitetsforbedringer gjøres ved gjennomgang og diskusjon av enkeltsaker
- å motivere medarbeidere og skape en felles grunnforståelse av NAV-kontorene sitt oppdrag
- at det i arbeidet legges lite vekt på telling av aktiviteter (oppfølging av målekortindikatorer) og at alt arbeid skal være rettet mot oppgavene som skal løses

I denne artikkelen har vi kun undersøkt resultatene av endringene NAV Hedmark beskriver at de har foretatt. Vi har ikke gjort egne undersøkelser av hva som er endret. Hva som er Hedmarks erfaringer er basert på intervjuer med representanter for ledelsen i NAV-Hedmark.

Nedenfor drøfter vi forhold vi kan bidra til å forklare at endringene som er gjort i Hedmark har hatt effekt.

### Kompetanse og felles plattform

Saksdrøftingsverkstedene kan være et verktøy for å etablere en faglig plattform som skaper trygghet for veilederne i vurderingene av vilkårene for ytelsen. Vilkårsvurderingene overlates ikke kun til skjønn hos den enkelte veileder. Dette kan være spesielt viktig i NAV, nettopp fordi veilederne ikke har en felles utdanningsbakgrunn eller profesjon, men kommer fra ulike fagbakgrunner som lener seg på ulike metoder og perspektiver. Erfaringer fra hele fylket tas med i alle møter ved hjelp at kompetanseveiledere i fylket. Disse deltar på alle møter, enten fysisk eller via nettmøter.

Saksdrøftingsverkstedet tar både tak i grundig vilkårsvurdering, mer lik praktisering av lov og regelverk, samt bedre kompetanse og forståelse av kompleksiteten i vurderingene.

Endringer i arbeidsmåter og tankesett krever stor innsats. NAV Hedmark har jobbet mye med å endre holdninger til sykdom, og rettet mer fokus mot muligheter for arbeid og aktivitet. For å få til slik endring har Hedmark erfart at det er nødvendig å jobbe sammen om konkrete saker. Felles forståelse krever at man utveksler og diskuterer vurderinger og hvilke fakta vurderingene baserer seg på. Gjennom en slik tilnærming har NAV Hedmark klart å få til endringer i praksis som ser ut til å holde seg over tid. Dersom saksdrøftingsverksted fungerer på denne måten, kan det være et godt virkemiddel for å få til en slik endring, samt å vedlikeholde disse over tid.

### Styring, ledelse og arbeidsmetoder

Det finnes mange styringsindikatorer som er utviklet sentralt i NAV. Disse blir gjort tilgjengelig månedlig for alle NAV-kontor i form av et målekort. Dette er en måte å følge med både på produksjonsnivå i ulike enheter og måle ulike former for resultater.

Ledelsen i Hedmark har fått et mer nyansert syn på indikatorer, særlig aktivitetsindikatorer som det er mest av i målekortet. I forbindelse med endringsarbeidet de har gjort, har de erfart at ensidig fokus på telling av aktiviteter kan føre til *målforskyving* slik at medarbeidere ender

opp med å jakte på gode tall på en slik måte at det går på bekostning av det egentlige målet for arbeidet, som eksempelvis vil være. å hjelpe folk tilbake i jobb.

Det er omfattende forskning som understøtter Hedmarks erfaringer på dette området. Bl.a. basert på en fagteoretisk utredning av Tom Colbjørnsen uttaler *Ekspertgruppa for et bedre NAV* (Sluttrapport fra ekspertgruppen<sup>15</sup> 2015, s. 216) at «Summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres. Et betydelig omfang av interne prosesser, bl.a. med utspring i lover, forskrifter, målstyring og prosedyrer begrenser NAV-veilederens handlingsrom. Kvaliteten i oppfølging er knyttet til møtene med bruker, hvor verdi skapes, ikke av NAVs dokumenter.» Forskning viser at styrings mål kan påvirke produksjonen negativt fordi den reduserer medarbeidernes motivasjon og derved arbeidsprestasjoner, særlig dersom målinger oppleves som illegitime og urettferdige (se f.eks. Kuvås m.fl. 2014). I den nevnte ekspertgruppas sluttrapport (s 137–138) står det videre at aktivitetsmål er lite effektivt som styringsmekanisme når oppgaver ikke er rutinepreget og det kreves mye kompetanse, variert informasjonsbehov og mye skjønnsutøvelse.

Målinger som oppleves som legitime og av god kvalitet, og som er utviklet lokalt, kan etter Hedmarks erfaring virke positivt på arbeidsmotivasjon. Det er viktig at det er samsvar mellom hensikten med arbeidet som gjøres og hvilke resultater dette gir. Målinger av utvikling over tid er det viktig å følge med på mener NAV Hedmark. De benytter regnskapstall og tall fra NAVs datavarehus som synliggjør resultatene av arbeidet som gjøres lokalt, for eksempel følger det tett med på antall brukere som passerer 8-, 17-, 26- og 39-ukers sykemelding, som nå ligger i datavarehus. Når langtidssykefraværet går ned får NAV-kontoret færre saker de må følge opp. Det er positivt både fordi

.....  
<sup>15</sup> Arbeids- og sosialdepartementet oppnevnte 20. mars 2014 en ekspertgruppe for å gjennomgå NAV. Gruppen ble ledet av Sigrun Vågang. Mandatet for ekspertgruppens arbeid er: Gjennomgang av NAV – mandat og organisering. Oppdraget er å identifisere og foreslå tiltak som nevnt nedenfor, vurdert opp mot hovedmålene for NAV-reformen.



man har lykkes med å få bruker i arbeid og fordi det reduserer arbeidsbyrden i NAV-kontoret. De følger også statistikk om utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Tallene presenteres ca hvert halvår.

Ekspertgruppa for et bedre NAV (2015) foreslår i sin sluttrapport å revurdere dagens innhold og bruk av målekortet gjennom en utviklingsprosess hvor NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer og hvordan disse kan brukes for å sikre tjenestene til brukerne. Erfaringene fra Hedmark kan kanskje benyttes i dette arbeidet. Kanskje bør man også undersøke empirisk at indikatorer måler det man ønsker at de skal måle, før de tas i bruk.

### **Oppgavefordeling i NAV**

Rett til ytelse betinger som regel at mottakeren deltar i et medisinsk behandlingsopplegg eller ulike former for arbeidsrettet aktivitet. Manglende etterlevelse av aktivitetsplikt uten gyldig grunn kan føre til sanksjoner i form av varig eller midlertidig reduksjon eller bortfall av ytelsen. Med dagens oppgavefordeling i NAV har NAV-kontoret ansvaret for å vurdere søkerens arbeidsevne knyttet opp mot vilkår for rett til ytelse, inklusive å pålegge deltakelse i aktive tiltak. Forvaltningsenhetene har ansvaret for innvilgelse av ytelser og sanksjonering. Dette grensesnittet har NAV Hedmark erfart kan være problematisk, både fordi NAV-kontoret da ikke selv har et helhetlig ansvar for brukeren og fordi forsinkelser som følge av kommunikasjon mellom forvaltningsenheten og NAV-kontor kan medføre at sanksjonene ikke iverksettes samtidig som vilkårene settes. I tillegg er det et problem at

NAV Forvaltning ofte fatter vedtak om ytelser for et helt år om gangen, selv om dette ikke er i overensstemmelse med aktivitetsplanen.

### **Overføringsverdi?**

Om resultatene i NAV Hedmark lar seg overføre til resten av landet er ikke sikkert, siden dette er en modell NAV Hedmark har utviklet lokalt. Hedmark har skapt et eierskap til modellen, noe som kan være nødvendig for å lykkes. Det er mulig at man må finne lokale løsninger tilpasset de svakhetene man finner når man foretar kvalitetsundersøkelser i eget fylke. Det kan være spesielt viktig at opplæring og endringsprosesser styres lokalt eller med samarbeid på tvers i organisasjonen.

Bakgrunnen for endringene i Hedmark var ikke basert på resultater i etablerte måleindikatorer, men var en konsekvens av en kvalitetsundersøkelse initiert og gjennomført av NAV Hedmark selv. Her ble 280 enkeltsaker gjennomgått med tanke på kvalitet i saksbehandlingen. På bakgrunn av denne gjennomgangen dannet NAV Hedmark seg et bilde av hva problemene i deres saksbehandling besto i. Tiltakene som ble iverksatt var således rettet konkret mot de svakhetene de selv oppdaget i egne saker.

Vi har i denne studien ikke undersøkt hvordan kvaliteten er i saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger hverken i Hedmark eller andre steder i landet. Vi har derfor ikke grunnlag for å uttale oss om hvilke endringer det er mulig å oppnå på landsbasis.

## Litteratur

- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton University Press: Princeton and Oxford
- Ekspertgruppens sluttrapport (2015). Et NAV med muligheter. [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav\\_9.4.15.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf)
- Galaasen, Anders Mølster og Lima,Ivar Andreas Åsland (2014). «Arbeidsevnevurderinger i NAV – kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 49–63.
- Kann, Inger Cathrine; Thune, Ola; Galaasen, Anders Mølster (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.
- Kuvaas, Bård, Robert Buch, og Anders Dysvik (2014). «Performance Management: Perceiving Goals as Invariable and Implications for Perceived Job Autonomy and Work Performance.» *Human Resource Management*. DOI: 10.1002/hrm
- Ove Jacobsen (2014) «Pensjonsreformen: hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.
- Sigrud Lande (2014) «Arbeidsavklaringspenger – Mottakere overført fra tidligere ordninger» *Arbeid og velferd*, 2/2014.
- Markussen, Simen (2009) *Closing the gates? Evidence from a natural experiment on Physicians' Sickness Certification*. Universitet i Oslo. Memorandum no 19/2009
- Melding for året 2014 fra sivilombudsmannen, (2015). <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmeldingen%202014.pdf>